UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Problèmes soulevés

par la

Constitution Egyptienne

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le 17 février 1927, à 16 heures

PAR

HILMY MAKRAM

Président : M. DESLANDRES

Suffrageants : MM. SCELLE, GUILLOIS

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15
—
1927

Problèmes soulevés
par la
Constitution Egyptienne

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

Problèmes soulevés par la Constitution Egyptienne

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ

L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le 17 février 1927, à 16 heures

PAR

HILMY MAKRAM

Président : M. DESLANDRES

Suffrageants : MM. SCELLE, GUILLOIS

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet, 15

1927

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

La Constitution égyptienne (promulguée le 19 avril 1923) fut mise en vigueur par l'inauguration royale et solennelle du Parlement le 15 mars 1924.

En novembre 1924, à la suite du meurtre du Sirdar sir Lee Stack, chef de l'armée égyptienne, par une bande de criminels égyptiens, l'Angleterre s'est vue dans l'obligation d'adresser à l'Égypte un ultimatum dans lequel elle fit certaines demandes qui rendirent impossible la continuation en fonction du ministère national et parlementaire de Zaghloul pacha. La démission de Zaghloul pacha amena l'accession au pouvoir de Ziwer pacha. Celui-ci n'avait en réalité aucune influence dans le pays, mais il fut appuyé au début de sa tâche gouvernementale, soit par les graves circonstances que traversaient le pays, soit par les assurances inexactes que Ziwer pacha n'hésitait pas à donner en promettant une continuation de la politique de Zaghoul pacha.

Ziwer pacha réussit à suspendre pour dix-huit mois la vie parlementaire qui venait à peine de naître.

Voilà le fait saillant qui a inspiré notre ouvrage actuel.

Il nous rappelle au plus haut degré les dangers toujours présents qui menacent le régime constitutionnel en Égypte. L'interruption de la vie parlementaire fut, en effet, un précédent fâcheux et dont il importe de prévenir la répétition. Comment le prévenir ?

Nous allons étudier cette question tant au point du vue de la Constitution elle-même qu'au point de vue des forces extérieures.

Et ce faisant, nous ne ferons appel à l'histoire, ou aux principes doctrinaires que dans la nécessité que demande le caractère restreint de notre ouvrage, dont voilà un résumé.

Dans la première partie nous donnerons un exposé très sommaire et objectif de la Constitution et de la Loi électorale égyptiennes. Cet aperçu rapide de ces deux lois fondamentales permettra nous le souhaitons, de donner au lecteur une notion du régime constitutionnel et électoral en Égypte.

Dans la deuxième partie, nous signalerons les principaux défauts de notre Constitution ; nous essayerons d'y apporter des remèdes. Nos législateurs devront, en effet, combler au texte de la Constitution toute lacune, éliminer toute échappatoire qui puissent donner aux viols possibles de la Constitution, une apparence de légalité.

Dans la troisième et dernière partie, nous allons étudier deux puissances qui agissent sur notre vie parlementaire. L'une favorablement, c'est la monarchie héréditaire et constitutionnelle, l'autre défavorablement, c'est l'intervention étrangère dans les affaires du pays.

Nous savons qu'une charte constitutionnelle, alors même qu'elle soit parfaite, risque de devenir un « chiffon de papier » s'il n'a pas d'autres garanties pour la soutenir. Ces garanties sont pour l'Égypte,

a) son indépendance politique de toute ingérence étrangère ;

b) un milieu politique et social dans l'intérieur du pays et qui soit propice pour le développement de la vie constitutionnelle.

Nous nous bornerons à étudier en troisième partie, les inconvénients des restrictions apportées à notre liberté constitutionnelle. Celles-ci touchent de plus près notre ouvrage qui relève du droit constitutionnel, que la question de savoir si le peuple égyptien peut se gouverner lui-même. Nous laissons les détails de cette dernière question aux ouvrages de sociologie et de psychologie politique. Qu'il nous soit permis néanmoins de dire ici qu'un peuple désarmé et paisible et qui a su arracher son indépendance — fut-elle restreinte — de la puissance la plus formidable du monde, l'Angleterre, doit avoir

une vitalité et des ressources qui lui permettent non seulement de bien se gouverner, mais de ressusciter à l'avenir la gloire de son grand passé. Ce peuple ayant la volonté de franchir les obstacles qui empêchent son progrès constitutionnel, exige deux sauvegardes : une Constitution libérale et son indépendance nationale.

Voici, en deux mots, le but de la politique égyptienne : notre ouvrage, dans les strictes limites de son objet, s'efforce à y répondre (1).

---

(1) Plusieurs de nos confrères égyptiens ont soutenu des ouvrages qui constituent soit des commentaires sur notre Constitution, soit des comparaisons de celle-ci avec des Constitutions étrangères. Cela, on le verra, n'est pas le sujet de notre étude.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ TRÈS SOMMAIRE DE LA CONSTITUTION ET DE LA LOI ÉLECTORALE ÉGYPTIENNES

CHAPITRE PREMIER

Dispositions diverses de la Constitution

§ 1. — MODES D'ÉTABLISSEMENT ET DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION ÉGYPTIENNE

C'est au Roi que, juridiquement, la Constitution égyptienne de 1923 doit son existence. Exécutant les ordres de Sa Majesté, le gouvernement de Sarwat pacha nomma une Commission de trente membres qui fut chargée d'élaborer un projet dont les principes généraux, toutefois avec quelques modifications, furent promulgués en forme de Constitution, le 19 avril 1923. Notre Constitution est donc un octroi du Roi, mais un octroi auquel il engage son honneur en y prêtant serment. « Avant d'assumer ses pouvoirs constitutionnels, dit, en effet, l'article 50 de la Constitution, le Roi prête, au sein des Chambres réunies, le serment suivant : « Je jure, par le Dieu Tout-Puissant, d'observer la Constitution et les lois du peuple égyptien, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ».

Pour réviser la Constitution, il faut une procédure spéciale. Le Roi, ainsi que chacune des deux Chambres peuvent proposer la révision de la Constitution, soit par la modification ou la suppression d'une ou plusieurs de ses dispositions, soit par l'addition de dispositions nouvelles. Toutefois, les dispositions relatives à la forme représentative et parlementaire, à l'ordre de la succession au trône

et aux principes de liberté et d'égalité garantis par la Constitution, ne peuvent faire l'objet d'une proposition de révision.

Ceci étant établi, l'article 157 pose la procédure qu'il faut suivre pour réviser la Constitution. Il faut : *a*) d'abord une délibération prise à la majorité absolue de chaque Chambre déclarant la nécessité d'une révision en en spécifiant l'objet ; *b*) une fois cette délibération sanctionnée par le Roi, chacune des deux Chambres peut valablement délibérer sur l'objet de la révision, si les deux tiers de ses membres sont présents et les résolutions doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix.

§ 2. — L'ÉTAT ET L'INDIVIDU

Le premier article de la Constitution égyptienne établit la nature et la forme de l'État. L'Égypte est un État libre et indépendant. Ses droits de souveraineté sont indivisibles et inaliénables. Son Gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire ; il a la forme représentative. L'article 23 pose le principe que tous les pouvoirs de l'État émanent de la nation. L'Islam est la religion de l'État ; l'arabe sa langue officielle (art. 149).

L'État a des devoirs envers l'individu. Le titre II de la Constitution en décrit le caractère.

Tous les Égyptiens sont égaux devant la loi et les impôts. Ils jouissent également des droits civils et politiques et sont également soumis aux charges et devoirs publics, sans aucune distinction de race, de langue ou de religion. Seuls, ils sont admissibles aux fonctions publiques, civiles et militaires ; les étrangers n'y sont admis que dans des cas exceptionnels déterminés par la loi.

La liberté individuelle est garantie. Les Égyptiens, est-il dit en particulier, ne peuvent être expulsés du territoire.

Le domicile, la propriété, ainsi que le secret de la correspondance

privée sont inviolables, sauf bien entendu, dans les cas prévus par la loi.

Les libertés de conscience, d'opinion, de la presse, d'enseignement, de réunion, d'association, sont garanties dans les mêmes limites. Toutefois, en ce qui concerne la presse, il est dit que toute mesure administrative est interdite, sauf le cas où il serait nécessaire d'y recourir « pour la protection de l'ordre social ».

Des mesures semblables peuvent être prises à l'égard des réunions publiques et pour le même motif.

L'extradition des réfugiés politiques est interdite, sans préjudice des accords internationaux visant à la protection de l'ordre social.

Enfin, le principe est admis de l'instruction obligatoire et gratuite.

CHAPITRE II

Le Pouvoir exécutif

§ 1. — LE ROI

Le souverain actuel de l'Égypte est Sa Majesté le Roi Fouad Ier. Son fils aîné, Son Altesse Royale, le prince Farouk, est prince héritier.

Les règles d'hérédité et de primogéniture sont définies dans une loi spéciale. A défaut d'un ayant-droit, suivant la Constitution, le Roi pourra nommer son successeur avec l'assentiment des Chambres réunies en congrès. En cas de vacance du trône, par défaut d'un ayant-droit ou d'un successeur, les deux Chambres se réunissent de plein droit immédiatement pour l'élection d'un Roi.

La liste civile du Roi actuel est fixée à 150.000 livres égyptiennes ; celle de la famille royale, à 111.512 livres égyptiennes. Les listes civiles sont fixées à chaque avènement au trône par une loi.

Telle est, en résumé, la situation personnelle du Roi d'après la Constitution.

En ce qui concerne ses attributions politiques, elles se trouvent limitées par deux principes fondamentaux de la Constitution : l'inviolabilité de la personne du Roi et son irresponsabilité politique. « Le Roi, dit l'article 48, exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ses ministres ». Toute la responsabilité gouvernementale pèse donc sur les ministres.

Entendues dans ce sens, les attributions du Roi d'Égypte sont

relatives, en général, à deux objets : 1° l'accomplissement de la fonction gouvernementale et administrative ; 2° la participation à la fonction législative et les rapports avec le pouvoir délibérant.

I. — *L'accomplissement de la fonction gouvernementale et administrative*

Le Roi est le chef suprême de l'État. En cette qualité il représente l'État tant à l'intérieur où il règne et préside les solennités officielles, qu'à l'extérieur d'où sont accrédités auprès de lui les représentants diplomatiques étrangers. Il nomme et révoque les représentants diplomatiques (égyptiens) sur la proposition du ministre des Affaires étrangères. Il crée et confère les grades civils et militaires, les décorations et toutes autres distinctions. Il a droit de battre monnaie en exécution de la loi. En outre, le Roi est le commandant suprême des forces de terre et de mer.

Le Roi déclare la guerre, fait la paix et conclut les traités. Cependant une « guerre offensive » ne peut être déclarée sans l'assentiment du Parlement. Quoique le principe énoncé par cet article soit que le Roi fait les traités sans être obligé à un assentiment ou à une ratification parlementaire, et qu'il en « donne connaissance au Parlement aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables », toutefois, il y a des cas où les traités ne prennent effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement et qui restreint considérablement la discrétion de l'exécutif. Ce sont les traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, ainsi que tous ceux qui entraînent soit une modification du territoire de l'État, soit une diminution de ses droits de souveraineté, soit une dépense à la charge du Trésor public, ou qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens égyptiens.

Le Roi déclare aussi l'état de siège. Cependant le Parlement a le droit de décider s'il y a lieu de le confirmer ou de le supprimer.

Dans le cas où la déclaration de l'état de siège aura été faite en dehors de la session du Parlement, celui-ci devra être convoqué d'urgence.

Le droit de grâce et de commutation de peine, accordée au Roi, est un pouvoir discrétionnaire. Il ne faut, cependant, pas confondre la grâce avec l'amnistie visée par l'article 152 et « qui ne peut être accordée que par une loi ».

C'est le Roi qui organise les services publics, nomme et licencie les fonctionnaires dans les conditions déterminées par la loi. Évidemment, la nomination et la révocation des ministres ont une portée tout autre que celles du reste des fonctionnaires. Mais les ministres, ainsi que les ministres diplomatiques, du moins, au point de vue théorique, n'en restent pas moins au gré du souverain.

La Constitution réserve au Roi le soin de la police générale de l'État dont le moyen le plus en vue est son pouvoir réglementaire. L'article 37 précise que les règlements en question « sont nécessaires pour l'exécution des lois sans modifier et suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

II. — *La participation à la fonction législative et les rapports avec le pouvoir délibérant*

Dans le domaine législatif, le Roi joue un rôle prépondérant, il est vrai dans des cas restreints, et qui peut le dispenser du concours parlementaire pour un certain temps. La Constitution indique les conditions dans lesquelles ce pouvoir peut être exercé, à savoir dans l'intervalle des sessions du Parlement, lorsqu'il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard. Les décrets ainsi rendus ont force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Ensuite, le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Si ces décrets ne sont soumis

au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi.

En ce qui concerne la confection des lois proprement dites et qui nécessitent la participation des Chambres, le Roi a le droit d'initiative, de sanction et de promulgation. Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans un délai d'un mois pour un nouvel examen. En cas de défaut de renvoi dans ledit délai, la promulgation prend effet de plein droit.

La Constitution prévoit la possibilité pour le Roi de renvoyer le projet de loi à la considération du Parlement dans le susdit délai. Dans ce cas, une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres est nécessaire pour que le projet de loi ait force légale. A défaut de cette majorité, la discussion ne peut plus être reprise au cours de la même session. Cependant, le Parlement a une garantie éventuelle pour que soit promulgué le projet de loi auquel il tient, car s'il accepte à une session ultérieure le même projet de loi, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué.

Quant à l'exécution simple des lois, cela est une attribution exclusive du Roi qui l'assure, soit par des règlements dont nous avons parlé plus haut, soit par d'autres mesures administratives dont il dispose.

Sous un régime parlementaire, l'exécutif a un rapport étendu avec le pouvoir délibérant, même en dehors de la confection et de l'application des lois.

Dans notre Constitution, c'est le Roi qui ouvre la session ordinaire du Parlement par un discours du Trône adressé aux deux Chambres réunies et exposant la situation du pays. Chacune des deux Chambres présentera une adresse en réponse à ce discours. Ceci constitue l'ouverture normale et ordinaire de la session parlementaire. Notre Constitution prévoit en outre : *a*) des sessions extraordinaires ouvertes par suite d'une convocation royale,

en cas de nécessité, tel qu'un état de siège, mais qui peuvent avoir lieu quand elles sont demandées par pétition signée par la majorité absolue des membres composant l'une ou l'autre des deux Chambres. Le Roi prononce la clôture de ces sessions. *b*) des réunions exceptionnelles du Parlement et qui se produisent de plein droit.

Il appartient aussi au Roi d'ajourner la session du Parlement. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le délai d'un mois ni être renouvelé dans la même session sans l'assentiment des deux Chambres. Le Roi peut dissoudre la Chambre des députés, mais la nouvelle Chambre ne peut plus être dissoute pour la même question.

§ 2. — LES MINISTRES

Pour être ministre, d'après la Constitution égyptienne, il faut être égyptien ; l'accès y est interdit aux membres de la dynastie régnante.

La fonction de ministre n'est inconciliable ni avec celle de sénateur, ni avec celle de député. Cependant, aucun ministre ne peut devenir acquéreur ou locataire d'un bien appartenant à l'État, même par voie d'enchères publiques. Il ne peut, non plus, durant l'exercice de ses fonctions, être membre d'un conseil d'administration d'une société quelconque, ni prendre une part active dans une entreprise commerciale ou financière.

Les attributions que nous avons exposées dans la première section de ce chapitre appartiennent en pratique au Conseil des ministres, qui théoriquement n'a aucune attribution spéciale, que de représenter la volonté royale. Il a, par contre, des responsabilités dont la plus importante, au point de vue politique pure, est celle visée par l'article 61 : « Les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre des députés de la politique générale du Gouvernement et individuellement, des actes de leurs départements ».

La conséquence en est que lorsque la Chambre des députés déclare n'avoir pas confiance dans le Cabinet, le Ministère doit démissionner. Si le vote ne vise qu'un ministre, celui-ci doit se démettre (art. 65). En plus, il y a des infractions commises par les ministres qui peuvent atteindre des proportions nécessitant la mise en accusation des auteurs. Dans ce cas, la responsabilité n'est plus purement une responsabilité politique, mais une responsabilité politique et pénale, elle n'est plus jugée devant la Chambre des députés, mais uniquement devant une « Cour spéciale de justice », dont la constitution et l'organisme sont expliqués dans les articles 66-72 ; en voici le résumé :

La Chambre des députés a seule le droit de mettre les ministres en accusation à la condition qu'une telle mise en accusation soit prononcée à la majorité des deux tiers des voix. Ceux qui sont chargés de soutenir l'accusation devant la Cour sont nommés par la Chambre. La Cour elle-même est composée de 16 membres, dont huit magistrats et huit sénateurs. Une majorité de douze voix suffit pour condamner le ministre accusé ; celui-ci ne peut être gracié qu'avec l'assentiment de la Chambre des députés. Pendant sa mise en accusation, le ministre est suspendu de ses fonctions ; sa démission n'empêche pas l'institution ou la continuation des poursuites.

CHAPITRE III

Le Corps électoral

Les règles concernant l'exercice du droit de vote sont régies par la loi électorale du 4 mars 1925.

On avait promulgué, auparavant, le 30 avril 1923, une loi électorale établissant le suffrage universel, mais à plusieurs degrés. Cette loi fut amendée par une loi votée par le Parlement le 29 juillet 1924, qui avait pour but principal de simplifier le suffrage universel en l'instituant à un seul degré. Pourtant, le Gouvernement Ziwer pacha amenda la loi de 1924 en restituant le système de deux degrés, mais dut accepter le principe du suffrage direct et majoritaire simple par une loi du 4 mars 1925.

Voici un exposé sommaire de cette loi.

§ 1. — LES ÉLECTEURS

Est électeur tout Égyptien de sexe masculin, âgé d'au moins 21 ans accomplis. Par exception, aucun militaire en service actif, à moins qu'il soit en congé, ne peut prendre part aux opérations électorales.

Le domicile d'un électeur est la localité où se trouve son habitation permanente, le centre de ses intérêts ou le lieu de sa famille.

Chaque électeur peut choisir son domicile électoral par un avis au moudir ou au gouverneur (administrateurs des provinces).

Un comité est formé dans chaque ville ou village pour rédiger et réviser les listes électorales. La révision doit se faire annuellement.

Les infractions commises par un électeur ou des incapacités dont il souffre entraîneraient soit la déchéance complète de ses droits électoraux, soit leur suspension.

La première catégorie comprend les condamnations pour crimes ou pour vol, escroquerie, etc... La deuxième catégorie comprend l'état d'interdiction, l'état de faillite pendant 5 ans à partir de la déclaration de la faillite, délits électoraux, etc. .

Tout Égyptien a le droit de réclamer l'inscription de son nom s'il est indûment omis ou sa radiation s'il est indûment inscrit.

Le secret de vote est assuré. L'électeur illettré peut choisir un membre du bureau auquel il confie secrètement son vote, pourvu que le président l'entende.

§ 2. — L'ÉLECTION DES SÉNATEURS ET DES DÉPUTÉS

La circonscription électorale d'un sénateur est plus grande que celle d'un député. Il y a, en principe, un sénateur pour 180.000 habitants d'une moudirieh ou gouvernorat, ou par fraction de 180.000 habitants non moins de 90.000. La circonscription électorale d'un député a généralement 60.000 ou fraction de 60.000 non moins de 30.000 habitants. Exception faite de ces chiffres, les dispositions relatives à l'élection des sénateurs et des députés sont à peu près semblables.

D'autre part, l'électeur sénatorial doit être âgé de 25 ans, alors que l'électeur d'un député peut être âgé de 21 ans.

Le membre du Parlement est élu à la majorité absolue des voix émises.

Si, au premier tour de scrutin, aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il sera procédé dans les cinq jours à un ballotage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. S'il y a parité de voix avec d'autres candidats, ils seront également compris dans le ballotage. Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative des voix exprimées.

Le dépouillement des opérations électorales est réservé à un bureau électoral composé d'un juge ou membre du Parquet ou fonctionnaire nommé par le ministre de la Justice (président), d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et des électeurs choisis par les candidats parlementaires (membres).

La date des élections générales est fixée par décret ; celle des élections partielles par arrêt du ministre de l'Intérieur.

Pour être élu membre du Parlement, en plus de remplir les conditions déjà notées, il faut :

a) être inscrit sur une liste électorale ;

b) savoir bien lire et écrire ;

c) verser la somme de L.E. 150 au Trésor du gouvernorat ou de moudirieh (provinces égyptiennes) au moment de la candidature. Si le candidat a retiré sa candidature ou s'il n'a pu obtenir un dixième des voix émises, cette somme sera attribuée aux œuvres de charité de la circonscription en question.

Les officiers en retraite ou les soldats en congé ne peuvent pas devenir députés, mais ils peuvent devenir sénateurs s'ils remplissent les conditions auxquelles nous avons déjà fait allusion.

Nul ne peut poser plus de deux candidatures en même temps.

Aucun fonctionnaire ne peut, dans son ressort particulier, présenter sa candidature. Cette disposition est applicable aux maires.

§ 3. — LA VALIDITÉ DU MANDAT, LES INCOMPATIBILITÉS ET LES DÉCHÉANCES DES MEMBRES

Tout électeur a le droit de contester l'élection d'un membre du

Parlement par lettre adressée au président de la Chambre compétente qui a le droit exclusif de juger de la validité du mandat de ses membres.

Lorsqu'un membre de l'une des deux Chambres aura été élu dans deux circonscriptions, il devra, dans les huit jours de la validation de son élection, déclarer à la Chambre quelle circonscription il désire représenter.

L'exercice de fonctions publiques ne peut être cumulé avec le mandat de membre de l'une ou de l'autre Chambre, exception est faite, toutefois, des fonctions de ministre. Tout fonctionnaire public, devenu membre du Parlement, est censé avoir résigné ses fonctions, si dans les huit jours qui suivent la validation de son mandat, il ne renonce pas à ce mandat. Des règles semblables s'appliquent au choix d'un personnage élu membre des deux Chambres.

Tout membre du Parlement qui se trouve dans un cas d'incapacité (provenant des condamnations, etc.), déjà noté, que cette incapacité soit survenue au cours de son mandat ou qu'elle n'ait été découverte que depuis son élection, est déchu de son mandat.

§ 4. — LES INFRACTIONS ÉLECTORALES

La loi électorale indique des peines applicables aux infractions électorales, pour empêcher toute tentative contre le progrès normal des élections. Citons-en quelques-unes à titre d'exemples.

Sera puni d'un emprisonnement ne dépassant pas un an, ou d'une amende n'excédant pas L.E. 100, ou de l'une de ces peines seulement :

a) celui qui aura sciemment inscrit ou rayé ou omis d'inscrire ou de rayer des noms dans les listes électorales contrairement aux dispositions de la loi ;

b) celui qui use de violence ou de menaces pour empêcher un

électeur d'exercer son droit de vote ou pour le contraindre à en faire usage dans un sens déterminé ;

c) celui qui accorde, offre ou promet un avantage quelconque à une personne, pour elle-même ou par un tiers, en vue de l'amener à voter dans un sens déterminé ou à s'abstenir de voter.

Quiconque, sans l'assentiment d'un électeur, révèle dans quel sens il a voté, sera puni d'un emprisonnement ne dépassant pas six mois ou d'une amende n'excédant pas L.E. 50.

La condamnation d'un fonctionnaire public pour un délit électoral commis dans l'exercice de ses fonctions, pourra entraîner sa condamnation à la révocation.

CHAPITRE IV

Le Parlement

§ 1. — COMPOSITION DES CHAMBRES

Le Parlement égyptien se compose de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés.

Le Sénat est composé pour les deux cinquièmes de ses membres de sénateurs (y compris le président) nommés par le Roi et pour les trois cinquièmes de sénateurs élus sur la base du suffrage universel, conformément aux dispositions de la loi électorale (art. 74 de la Constitution).

La Chambre des députés, par contre, est issue entièrement du suffrage universel. De même, il faut, pour être sénateur, avoir 40 ans accomplis et appartenir à des catégories spéciales de la vie sociale (1), alors qu'aucune restriction de ce genre n'est en général

(1) ART. 78. — Pour être élu ou nommé sénateur, il faut appartenir à l'une des catégories suivantes :

1° Ministres, représentants diplomatiques, présidents de la Chambre des députés, sous-secrétaires d'État, présidents et conseillers de la Cour d'Appel ou d'une juridiction de même rang ou d'un rang supérieur, procureurs généraux, bâtonniers de l'Ordre des avocats, fonctionnaires de l'État du rang de directeur-général ou au-dessus tant actuels qu'anciens.

2e Hauts représentants du Corps des Ulèmas et du Clergé, officiers généraux retraités du grade de Lewa et d'un grade plus élevé. députés ayant fait partie de la Chambre pendant deux législatures, propriétaires payant des impôts d'un montant annuel de L. E. 150 au moins, personnes ayant un revenu annuel de L. E. 1.500 au moins en faisant partie d'entreprises financières, commerciales ou industrielles, ou appartenant à une carrière libérale ; le tout sous réserve des incompatibilités prévus par la Constitution ou par la Loi Electorale.

imposée à un candidat à la députation : il suffit d'être âgé d'au moins 30 ans accomplis et de remplir les conditions d'usage (telle que l'aptitude morale et la compatibilité de fonction, etc.) prévues par la loi électorale (art. 85 de la Constitution). Mais il faut signaler une exception notable qui interdit aux membres de la dynastie royale le droit de faire partie du Sénat autrement que par voie de nomination.

§ 2. — DISPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX CHAMBRES

Quoique différentes dans leur composition, les Chambres ont des attributions qui leur sont communes. Mais là aussi, il y a des différences que nous allons constater plus loin.

Quelles sont donc les attributions principales des Chambres ?

Elles ont le droit de voter les lois. Le principe est énoncé qu'aucune loi n'est promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi.

Chacune des deux Chambres est seule compétente pour juger la validité du mandat de ses propres membres.

Chaque Chambre a le droit d'enquête.

Les Chambres ont le droit de se constituer. Elles se réunissent de plein droit à défaut de convocation avant le troisième samedi de novembre, en cas de la mort du Roi prévue par l'article 52 et en cas de vacance du Trône.

Chaque Chambre fait son règlement intérieur et a seule le droit de maintenir l'ordre dans son sein par l'intermédiaire de son président.

En plus des attributions des Chambres, il existe des droits et des devoirs individuels appartenant aux sénateurs et aux députés.

Le membre du Parlement représente toute la nation. Aucun mandat impératif ne peut lui être donné par les électeurs ou par le

pouvoir qui le nomme. Il doit prêter serment de fidélité au Roi et à la Patrie et d'obéissance à la Constitution. Il ne peut être inquiété à raison des opinions et des votes émis par lui dans la Chambre à laquelle il appartient. Il jouit de l'immunité parlementaire qui interdit en principe son arrestation en matière de répression. Il reçoit une indemnité mensuelle, fixée par une loi à L.E. 50 et le droit de libre parcours en première classe sur les chemins de fer de l'État à destination de sa circonscription électorale.

Tout membre du Parlement a le droit d'adresser aux ministres des questions ou des interpellations. Aucun membre ne peut être relevé de son mandat qu'en vertu d'une décision prise à la majorité des trois quarts des membres. Il suffit que cette majorité soit de deux tiers en cas de l'invalidation du mandat.

Par contre, un membre du Parlement ne peut pendant la durée de son mandat accepter aucun grade ou décoration civils. Néanmoins les ministres, dont la fonction est compatible avec le mandat parlementaire, sont exempts de cette restriction.

En ce qui concerne la procédure de vote, il est dit qu'aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolutions qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois, et, à la Chambre des députés, sur la question de confiance, il est toujours voté par appel nominal ou à haute voix. Les ministres ont le droit, dans la Chambre des députés, de demander l'ajournement à huit jours de la discussion de tout vote de non confiance proposé contre eux. Tout projet de loi demande l'examen préalable d'une Commission parlementaire. Les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix, sauf les cas où une majorité spéciale est requise.

Tout projet de loi voté par l'une des Chambres est transmis par son président au président de l'autre Chambre.

Enfin, le principe de publicité des séances parlementaires est admis par l'article 98. Mais le secret peut être maintenu sur la demande du Gouvernement ou de dix membres. La Chambre décide

ensuite si la discussion doit ou non être reprise en séance publique sur le même objet.

§ 3. — EN QUOI LES CHAMBRES SONT DIFFÉRENTES L'UNE DE L'AUTRE

Les mêmes dispositions règlent, en principe, les deux Chambres. Mais en matière financière, entre autres choses, deux principes dérogent à ce principe et finissent par accorder à la Chambre des députés le dernier mot dans un conflit avec le Sénat.

a) D'après l'article 28, la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant, ne peut avoir lieu que sur l'initiative du Roi et de la Chambre des députés.

b) D'après l'article 166, un désaccord persistant entre les deux Chambres sur l'approbation d'un titre du budget peut être résolu par une délibération prise par les deux Chambres réunies en Congrès, à la majorité absolue des voix. Vu le nombre supérieur des députés sur celui des sénateurs, on sait d'avance en quelle direction devra s'orienter la majorité des congressistes.

Aussi, la prépondérance de la Chambre des députés est prévue par l'article 61 qui précise que les ministres sont responsables devant la Chambre des députés et non devant le Sénat.

Les deux Chambres, nous l'avons vu, sont différentes dans leur composition et dans les rôles qu'ils jouent respectivement dans le jugement des ministres.

Voilà enfin d'autres traits qui font des deux Chambres deux organes distincts :

La durée du mandat est de dix ans pour un sénateur et de cinq ans pour un député. Les sénateurs élus ou nommés sont renouvelés par moitié tous les cinq ans.

Nous avons déjà exposé les conditions dans lesquelles doit être convoqué et dissoute la Chambre des députés. Le Sénat par sa nature

échappe à la dissolution, mais il doit être suspendu lors de l'ajournement ou la dissolution de la Chambre. Il convient d'ajouter ici que l'acte de dissolution de la Chambre des députés doit contenir convocation des électeurs pour les élections nouvelles devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas deux mois ainsi que convocation de la nouvelle Chambre dans les dix jours qui suivent les élections.

§ 4. — BUDGET ET FINANCES

L'exécutif ne peut établir, modifier ou supprimer un impôt qu'en vertu d'une loi.

Toute dépense non prévue au budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre budget doit être approuvé par le Parlement.

L'approbation préalable du Parlement soit par une loi, soit par un simple consentement est nécessaire pour les emprunts publics, les engagements pouvant grever le Trésor pour un ou plusieurs exercices futurs, les monopoles, la création ou la suppression de lignes de chemins de fer, etc.

La Dette publique ne peut être l'objet d'aucune modification dans le budget de nature à porter atteinte aux engagements pris par l'Égypte à cet égard.

C'est à la Chambre des députés que le budget est d'abord discuté et voté. La session parlementaire ne peut être cloturée avant le vote du budget.

Le budget doit être soumis au Parlement pour examen et approbation. Si la loi du budget n'a pas été promulguée avant le commencement de l'année budétgaire, le budget de l'année précédente sera appliqué jusqu'à la promulgation du nouveau budget.

CHAPITRE V

Le Pouvoir Judiciaire

Nous nous excusons de ne réserver que quelques lignes pour l'organe important qu'est le pouvoir judiciaire. Il mérite un chapitre dans un exposé objectif, d'autant plus que nous en parlerons dans un chapitre suivant.

La Constitution réserve au pouvoir judiciaire sept articles dont voici le résumé.

Les juges sont indépendants de tout pouvoir de l'État ; ils sont nommés d'après la loi. La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des juges ainsi que la nomination et la révocation des officiers du Ministère public.

Les audiences des tribunaux sont publiques à moins que le huis clos ne soit ordonné dans l'intérêt social.

La loi organise les différentes juridictions et détermine leurs attributions ; elle règle la compétence et l'organisation des tribunaux militaires.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPAUX DÉFAUTS DE LA CONSTITUTION ÉGYPTIENNE PAR RAPPORT A SON APPLICATION ET DES REMÈDES A Y APPORTER

CHAPITRE PREMIER

Des empiètements de l'Exécutif sur le Législatif

On verra par nos considérations sur la monarchie que nous sommes partisans d'un exécutif responsable devant le Parlement, mais qui ait un pouvoir suffisant qui lui permette de mener à bien un grand programme politique et social. Le régime parlementaire n'obéit pas toujours à cette conception et le plus souvent, des deux forces en présence, ce n'est pas celle du Ministère qui l'emporte. Loin d'abdiquer leur pouvoir de contrôle, sanctionné par la responsabilité ministérielle, les assemblées pénètrent de plus en plus dans les détails les plus infimes. Au lieu de se borner comme le veut la théorie normale, à contrôler les grandes directives du Gouvernement, il arrive souvent que les assemblées prétendent se rendre maîtresse des détails secondaires de l'administration.

Cette tendance qui résulte de la prépotence parlementaire s'est manifestée partout et l'Égypte n'y a pas échappé (1). Nous n'avons pas l'intention de démontrer les divers inconvénients d'un tel système : ils sont évidents et nos hommes politiques s'efforceront à les ramener à leur moindre nocivité. Il semble pourtant dangereux

(1) Exemple, les deux questions suivantes posées par des députés égyptiens aux ministres : le premier août le député Abdoun remarque qu'une mosquée risque de s'effondrer au village de Fadadna et demande quelles mesures ont été prises pour prévenir un accident. Le 15 août 1926 le député Saleb Harb demande si un bureau n'est pas constitué à Assouan pour faire face aux sinistres fréquents qui peuvent se renouveler prochainement.

d'abandonner le problème là où en vérité il commence à se poser. S'il faut déplorer cette ingérence du législateur dans le domaine exécutif, il faut reconnaître que c'est un abus de la pratique parlementaire et non une disposition de la Constitution. Là où une disposition confirme un abus, c'est en donnant à l'exécutif des pouvoirs exagérés qui constituent de véritables empiètements sur les droits du pouvoir législatif. Le vice de la Constitution, en effet, n'est pas que son ensemble ne réponde pas aux exigences du progrès moderne : favorablement interprêtée elle peut donner au régime parlementaire des assises très solides. Son grand défaut provient d'un manque d'équilibre entre le pouvoir des ministres et le pouvoir du Parlement (1). Le bon démocrate en lisant le texte de la Constitution s'y émerveille de ses principes radicaux, voire révolutionnaires, mais ni lui, ni aucun admirateur de la symétrie ne tardera à éprouver une déception en s'apercevant des dispositions et des lacunes qui mettent la Constitution elle-même à la merci d'un mouvement réactionnaire. La même Charte qui prévoit le principe révolutionnaire des réunions parlementaires sans convocation, donne à l'exécutif le droit ultra-autoritaire d'exiger des Chambres une procédure de vote spéciale avant la sanction d'un projet de loi voté par le Parlement et le droit presque arbitraire de dissoudre la Chambre. A tel point qu'un confrère a trouvé tout normal de dire dans sa thèse de doctorat qu'il s'agit là d'une simple confusion des pouvoirs (2).

---

(1) M. W. Ibrahim, professeur de droit, dans sa « *Nouvelle Constitution de l'Egypte* » (Paris 1925), n'admet pas ce manque d'équilibre.Cependant, il est obligé d'avouer « qu'il pourra s'établir une sorte de transaction ; le Roi et son ministère accordant au Parlement le vote de certaines lois, en échange de la confiance, tout au moins relative, de la Chambre des députés » (p. 222). Cette restriction par la Constitution de la fonction législative et normale du Parlement, renforcée par la probabilité d'une méfiance tempérée de la Chambre envers le ministère, ne constituent-elles pas un manque d'équilibre ? M. Ibrahim ajoute que la Chambre dispose d'autres moyens « puissants » dont nous démontrons plus haut l'inefficacité possible sous un Cabinet hostile à la Chambre.

(2) A. Osman, *Le Mouvement Constitutionnel en Egypte*, p. 101, thèse, Paris, 1924.

Ne fût-ce qu'un fait significatif, ce jugement démontre à quel degré a été atteinte l'indépendance réciproque du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Nous employons ces termes à dessein, car quoiqu'en dise notre confrère, la Constitution égyptienne consacre la séparation des pouvoirs dans ce qu'elle a d'essentiel : sans cela les garanties n'aboutiraient à rien. Certes, le pouvoir exécutif appartient au Roi qui exerce aussi le droit d'initiative des lois. Mais, comme en Angleterre, où Montesquieu s'est inspiré pour formuler son fameux principe, le Roi législateur agit en une qualité toute différente du Roi exécuteur des lois (1). Dans le régime parlementaire il n'y a pas de séparation tranchée des pouvoirs (dont un exemple existe aux États-Unis), le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont bien encore indépendants dans une certaine mesure, mais l'un et l'autre ne peuvent exercer leur mission qu'en collatoration équilibrée.

C'est dans l'application même du principe et non dans son absence que se trouve le véritable défaut de notre Constitution. Ce défaut n'aurait pas le caractère grave qu'il a, si, comme nous l'avons déjà laissé entendre, il n'avait contribué à la suspension complète de notre vie parlementaire et s'il n'était par conséquent une menace pour le régime lui-même. Aussi, faut-il se souvenir que chez nous, comme dans beaucoup de pays d'Europe, nous n'avons pas la même force de tradition parlementaire qu'en Grande-Bretagne, son pays d'origine où la Constitution, d'après les mots de Dicey, « porte la marque de bien des mains et est plutôt commode que symétrique ». Il s'ensuit que la Constitution anglaise permet des divergences entre la théorie et la pratique qu'il faut éviter dans une nouvelle Constitution, en donnant à la pratique anglaise qu'on veut adopter une consécration législative ou tout au moins une expression précise.

---

(1) Voir Dicey, *Introduction à l'Etude du Droit Constitutiannel*, p. 35, Paris, 1901.

En tout état de cause, le déséquilibre dans notre Charte est une imperfection qui n'est pas digne d'une Constitution rigide s'il pourrait se justifier dans une Constitution souple. C'est à nos législateurs de remédier aux principaux effets de cet inconvénient, dont nous allons parler, en conciliant la liberté politique du pouvoir exécutif avec l'autorité indiscutable du Parlement. Vu les circonstances exceptionnelles que traverse l'Égypte et dont l'intervention étrangère n'est pas la moindre, il ne faut se fier aveuglement — s'il est possible d'avoir une confiance sans réserve — qu'au Roi et au Parlement pour donner la juste expression de la conscience nationale. Il faut donc sacrifier une partie de l'efficience gouvernementale à l'autel de la démocratie égyptienne en donnant aux représentants du peuple le soin de veiller sur la démocratie elle-même et d'apporter à la Constitution une harmonie qui sera rendue parfaite le jour où l'Égypte, complètement libérée, pourra chercher l'idéal de son gouvernement. Pour le moment, il faut, en un mot une révision de la Constitution qui aurait pour but principal de rendre difficile, suspension. Ceci notamment par une restriction du pouvoir exécutif (1).

Dans les sections suivantes nous allons étudier les principaux empiétements de l'exécutif sur le législatif.

§ 1. — LE DROIT EXÉCUTIF DE VETO TEMPÉRÉ

Ce que nous appelons le droit de veto tempéré, c'est l'ensemble des droits accordés au Roi, par les articles 35 et 36 de la Constitution. « Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de

(1) En préconisant cette restriction de l'exécutif, qu'il nous soit permis de dire que nous n'avons pas commis par là une contradiction. Dans un chapitre suivant nous allons essayer de démontrer les avantages de l'influence du Roi, et non son pouvoir personnel. En voulant restreindre les pouvoirs exécutifs qui sont en réalité, ceux des ministres nous n'excluons point la convenance d'affermir l'influence personnelle du Roi qui est dans les limites de la Constitution une garantie éventuelle de bon gouvernement.

loi voté par le Parlement, dit l'article 35, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen. Le défaut de renvoi dans le dit délai vaut sanction et la loi sera promulguée ». L'article 36 prévoit le cas, où le projet de loi est renvoyé dans le susdit délai : pour qu'il ait force de loi il faut qu'il soit « voté une seconde fois à une majorité de deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres ». A défaut de cette majorité, « la discussion ne peut plus être reprise au cours de la même session. Si dans une session ultérieure, le Parlement vote le même projet de loi, même à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué ». On n'a pas encore usé de ce droit, en Égypte, mais il risque de devenir un sérieux obstacle au progrès parlementaire, même si le Parlement a une garantie éventuelle d'obtenir sa volonté. Il est difficile de voir la raison qu'a dicté l'incorporation d'un tel pouvoir dans notre Constitution, si ce n'est une tentative non cachée de laisser le dernier mot à un exécutif trop indépendant de la volonté parlementaire. Car le danger d'une telle prérogative provient, non pas de l'autorité personnelle du Roi, irresponsable, mais du fait que la responsabilité ministérielle elle-même est mise en jeu.

Les ministres sont politiquement responsables non seulement des actes, mais de l'inaction du Roi. Si les ministres conseillent au Roi de ne pas sanctionner un projet de loi voté par le Parlement ils lancent un défi aux Chambres, défit qui mettrait en péril leur vie ministérielle. Mais, le fait même qu'ils peuvent lancer ce défi par ce moyen et non par le moyen plus normal de la question de confiance, aboutit à ce résultat un ministère qui s'arme de la possibilité de continuer son existence politique à l'encontre des vœux des Chambres, surtout que cette existence politique pourra s'assurer par une combinaison ingénieuse des dispositions constitutionnelles dont les plus notables sont les droits royaux d'ajournement, de prorogation et de dissolution.

La prérogative de veto est visiblement imitée de la Constitution américaine, mais la comparaison entre cette Constitution et la

nôtre ne peut se maintenir à cet égard, car le Président des États-Unis, à l'encontre de notre Roi, n'a aucun autre moyen de se défendre contre les envahissements du pouvoir législatif ; on avait précisément proposé une semblable garantie à l'exécutif lors de l'élaboration de la Constitution française, mais voici la réponse de la Commission des lois constitutionnelles : « En France où le pouvoir exécutif est fortement armé, ne serait-ce aller trop loin que de lui accorder une prérogative qui lui permettrait d'exercer une action prépondérante et contraire au principe que la simple majorité fait la loi ? Il faut s'en remettre à la sagesse du Parlement et surtout à la prudence du Sénat qui, grâce à sa composition et à sa durée prendra sans doute un rôle modérateur dans le Gouvernement » (1). L'assemblée alors accepte le principa que le Président peut demander une deuxième délibération des Chambres sans exiger d'elles aucune procédure spéciale. Même dans cette forme inoffensive ce droit n'a jamais été exercé en France pas plus qu'en Angleterre où le droit de veto, en théorie plus grand encore, est tombé en désuétude depuis l'époque de la reine Anne. Il est donc inexplicable qu'une Constitution promulguée en 1923, sous prétexte qu'il est consacré en d'autres constitutions, légalise un droit aussi archaïque et, d'après l'expérience de tous les pays parlementaires, condamné d'avance à rester lettre morte, surtout si le Gouvernement parlementaire en Egypte veut vraiment prendre la place qui lui est due. C'est parce qu'il en est ainsi et qu'il y a des circonstances existantes qui mettent en danger notre vie parlementaire qu'il importe d'abolir purement et simplement les articles 35 et 36.

Une telle révision n'est pas un luxe comme cela serait en Angleterre où une tradition trop forte empêche aucun recours à l'exercice du véto, même dans sa forme mitigée, mais une nécessité que réclame notre salut gouvernemental. Le droit de véto a vraisembla-

---

(1) Cité par Esmein, *Eléments du Droit Constitutionnel*, t. II, p. 73 (septième édition).

blement pour raion d'être, d'empêcher des mesures hâtives: on pourrait à la grande rigueur adopter en Egypte la formule française de la seconde délibération suivie d'un vote à la majprité absolue. Mais on voit bien l'inutilité d'un tel procédé sous un régime parlementaire comme le nôtre où il y a deux freins puissants contre la précipitation législative : le Sénat et la menace d'une démission du Ministère. Si malgré la persistence des deux Chambres, le Cabinet maintient son opposition, il y a neuf chances sur dix pour que ce soit le Cabinet qui ait tort sur le projet de loi en contention et le Cabinet doit au besoin se démettre de ses fonctions, sans menacer les Chambres d'arrêter un projet de loi voté par elles.

Dépouillé de son droit de veto, l'exécutif serait obligé de donner force légale au projet de loi en le promulgant. Mais, d'après notre Constitution, il faut normalement la sanction royale avant la promulgation d'une loi.

Il semble qu'il serait superflu et contradictoire d'accorder effectivement ce droit de sanction à l'exécutif, d'autant plus qu'il serait dépourvu du droit de veto. Mais, pour sauvegarder les formes, il faudrait tout de même laisser le droit de sanction au Roi, tout en maintenant une partie de l'article 36 de notre Constitution, aux termes de laquelle un défaut de sanction dans un certain délai vaut sanction et que la loi régulièrement adoptée par l'une et l'autre Chambre est promulguée. De cette façon, les exigences, et de la Constitution anglaise — qui réserve au Roi le droit purement théorique de sanctionner les lois, sans aucun délai fixe —, et de la Constitution française — qui oblige le Président de la République à promulguer la loi, sans la sanctionner—, trouveraient leur meilleure réalisation.

§ 2 — LE DROIT D'AJOURNER LE VOTE DE DÉFIANCE ENVERS LE MINISTÈRE

On relève de l'article 101, les mots suivants : « Les ministres ont

toujours le droit, dans la Chambre des députés, de demander l'ajournement à huit jours de la discussion de tout vote de non confiance proposé contre eux » (1). Cette disposition, comme celle que nous venons d'étudier, est étroitement liée au caractère de la responsabilité ministérielle ; il y a une harmonie entre ces dispositions qui, malheureusement, n'est pas au profit des principes de la liberté moderne. Il serait plus à l'avantage de la Constitution qu'une telle symétrie gagnât la Constitution elle-même au lieu de favoriser ses dispositions rétrogrades.

Le droit, pour l'exécutif, d'ajourner un vote de non confiance passe au-delà du droit d'ajourner un simple débat parlementaire ; il fournit à un exécutif déjà puissant, une nouvelle arme pour négliger les tendances parlementaires tout en respectant les termes de la loi. Supposons qu'un député fasse une proposition de non-confiance contre le ministère. Rien n'empêche le Roi sur l'avis de ses ministres, en tenant compte de l'article 39 d'ajourner immédiatement la Chambre pour un mois et si celle-ci, réunie sous ce délai, se montre encore hostile de la dissoudre. Ainsi, le Ministère peut s'assurer un despotisme aussi absolu que légal.

Ce droit d'ajourner une discussion de non-confiance ne peut être mis en balance avec le droit exclusif de la Chambre des députés de juger les actes purement politiques des ministres. On l'aurait mieux compris au cas où les ministres auraient été également responsables devant le Sénat ; ce serait une précaution excessive, mais compréhensible. Quand la Constitution s'en remet exclusivement au jugement des députés, on comprend à peine la restriction apportée à ces derniers dans l'usage effectif de leur droit, suivant les articles 61 et 65 (2)

---

(1) Aussi « la discussion des interpellations ne pourra avoir lieu que huit jours après leur présentation sauf en cas d'urgence ou de consentement du ministre interpellé » (article 107). En cas d'urgence peut-on poser la question de confiance ? Il est probable que non.

(2) Art. 61. — « Les Ministres sont solidairement responsables devant la

Il nous semble qu'un amendement constitutionnel devrait prescrire qu'aucun ajournement d'une discussion de ce genre ne pourrait se produire sans l'assentiment préalable de la Chambre des députés.

§ 3. — LE DROIT DE DISSOUDRE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Le pouvoir exécutif est armé d'un droit plus formidable encore que ceux que nous venons d'étudier ; c'est le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés. Le Cabinet Ziwer pacha a non seulement fait plein usage de ce droit, mais il en a même abusé en dissolvant la Chambre à deux reprises consécutives pour le même motif. Or, d'après la Constitution, le Roi peut dissoudre la Chambre des députés (art. 38), mais la nouvelle Chambre ne peut plus être dissoute pour la même question (art. 88). Le deuxième décret de dissolution fut à ce titre seul inconstitutionnel. On s'explique une telle insistance quand on sait que le Cabinet Ziwer pacha voulait dans chaque cas une majorité gouvernementale que même ses manœuvres parfois trop suspectes ne lui permirent pas d'obtenir. Cet acte inconstitutionnel fut aggravé par deux infractions de la lettre même de la Constitution.

a) Ni dans le premier, ni dans le deuxième décret de dissolution, ne fut mentionné le motif de cette dissolution, alors que le sens même de l'article 88 en prescrivant que « la nouvelle Chambre ne peut plus être dissoute pour la *même question* » nécessite une telle précision. Autrement, le Cabinet se contenterait d'excuser son action par des journaux dits officieux mais politiquement irresponsables.

Chambre des députés de la politique générale du Gouvernement et, individuellement, des actes de leurs départements.

Art. 65. — « Lorsque la Chambre des députés déclare n'avoir pas confiance dans le Cabinet, le Ministère doit démissionner. Si le vote ne vise qu'un Ministre, celui-ci doit se démettre.

b) On constate trop facilement que le Cabinet Ziwer pacha ait dépassé la limite de deux mois qui d'après l'article 89 doit séparer l'acte de dissolution de la convocation des électeurs pour les élections nouvelles. La deuxième dissolution fut, en effet, prononcée en mars 1925 : la convocation des électeurs pour les élections de la Chambre actuelle, ne fut lancée qu'en mai 1926 !

L'excuse de ce coup d'État, conçu et accompli par des hommes médiocres, fut que pendant le long délai qui sépara la dissolution de la Chambre de la convocation des électeurs le gouvernement devait élaborer une nouvelle loi électorale. Or, l'ironie de la destinée voulut que cette loi repoussée par tous les partis dut être abolie par le Ministère Ziwer lui-même qui se trouva contraint de revenir à la loi électorale établissant le suffrage universel et direct approuvé par le Parlement en 1924.

La suspension de notre vie parlementaire avait plusieurs causes politiques discutées au lieu convenable. Pour ce qui est de la Constitution propre, il est incontestable que le droit de dissolution, quoique restreint par une disposition dont Ziwer pacha nous a prouvé l'efficacité y jouait un rôle prépondérant, mais qui pourrait être l'objet d'un abus politique sans sortir, pour cela, de la constitutionalité stricte. Certes, d'après la Constitution, la Chambre des députés ne peut pas être dissoute une seconde fois pour la même question ; mais il reste à la discrétion absolue du Ministère de déterminer la nature exacte de cette « même question » ; rien ne l'empêche d'inventer un motif neuf pour une nouvelle dissolution. A en croire l'article 88 de la Constitution, nos politiciens seraient exempts des ressources indirectes dont disposent les hommes politiques du monde entier : c'est là une flatterie exagérée à laquelle nos hommes d'Etat n'hésiteraient pas sans doute à renoncer.

Le danger d'un emploi, abusif mais légal, d'un tel droit accouplé au souvenir pénible du coup Ziwer pacha qui dépassait même les limites pourtant élastiques de la Constitution, font du droit de dissolution, un pouvoir redoutable qui sera sans doute employé avec

la plus grande circonspection à l'avenir. On sait les circonstances qui ont amené le maréchal Mac-Mahon à dissoudre la chambre française en 1877 ; il avait voulu faire appel au peuple et le pays l'a désavoué. Dès lors, en France, la dissolution tombée en sommeil, est apparue comme une atteinte aux droits de la nation représentée par la Chambre. En Egypte, c'est une conséquence qui semble inévitable de l'acte de Ziwer pacha, d'autant plus que celui-ci n'a été point tempéré comme le fut l'iniative Mac-Mahon, ni par l'avis préable d'un corps représentatif, ni par l'excuse réelle d'un appel au peuple. Car une fois cet appel fait, la Chambre égyptienne fut dissoute une seconde fois le jour même de sa convocation et la vie parlementaire s'est vue suspendue pour plus de dix-huit mois. Du reste, l'opinion avertie en Egypte sans croire aux idées révolutionnaires sur la primauté des Assemblées législatives et leur irresponsabilité, donne à l'application pratique de ces idées un concours du moins limité pour permettre au Parlement de parer aux pires usurpations du pouvoir exécutif.

Ces considérations faites, serait-il judicieux d'interdire absolument l'emploi légitime du droit de dissolution ? La plus simple réflexion fait comprendre que le droit de dissolution est indispensable, si l'on ne veut pas que le gouvernement dégénère en un gouvernement de la Chambre, méconnaissant les vœux du peuple. Il arrive parfois que la Chambre perde contact avec le peuple : un Cabinet menacé par la Chambre peut sentir que c'est lui qui a la confiance du pays, et alors, il doit avoir le moyen de porter devant le pays le conflit qui s'élève entre la chambre et lui. Il rend ainsi un hommage au corps électoral lequel sera, dans ce conflit, suivant les mots du maréchal Mac-Mahon un « juge sans appel ».

« C'est un moyen nécessaire, dit M. Hauriou (1), non seulement pour l'équilibre de régime, mais pour la moralité politique, car il serait immoral que la Chambre pût impunément se livrer au jeu

(1) *Précis du Droit Constitutionnel*, p. 421, Paris 1923.

de massacre des cabinets sans encourir aucune responsabilité politique et, par conséquent sans courir aucun risque.

« L'existence du droit de dissolution prouve que le jeu du gouvernement parlementaire n'est pas seulement un équilibre à deux pouvoirs, l'exécutif et le législatif, mais qu'en réalité, il est un équilibre à trois, puisque le pouvoir de suffrage peut être appelé à trancher ainsi un conflit et puisque d'ailleurs les élections périodiques à la Chambre des députés et au Sénat, ont elles aussi, leur influence sur le gouvernement ».

Mais, il importe de le dire, ce moyen de la dissolution est gros de conséquences et le Cabinet ne doit s'y résoudre que s'il se sent soutenu par l'opinion publique et si celle-ci est nettement hostile à la politique de la Chambre. Aussi, ne doit-on pas se contenter de l'appréciation qu'aura pu faire seul le Cabinet du sentiment populaire : c'est une appréciation qui aura au mieux un caractère partial. Il faut au contraire que le Cabinet s'arme de l'avis décisif d'un corps qui soit à même de mesurer les véritables tendances du pays. Et c'est en ce sens que devra s'orienter une révision du droit de dissolution tel qu'il est prescrit par notre Constitution.

L'avantage d'obtenir à ce propos l'assentiment préalable du Sénat, se heurte, en France, aux critiques de nombreux auteurs. M. Hauriou dit notamment qu'il y a « quelque chose d'absurde à vouloir que l'une des Chambres dissolve l'autre, il est clair que toutes les deux sont solidaires contre le gouvernement » (1) Cependant, le raisonnement contraire d'Esmein nous paraît plus logique. « Si le Sénat, dit-il, dans sa composition première, a pu aisément autoriser la dissolution de 1877, le Sénat, devenu totalement électif et vraiment républicain, n'autoriserait une dissolution de la Chambre des députés que si l'opinion publique l'imposait véritablement ; mais alors par là même la dissolution prononcée ne pourrait être qu'une

---

(1) Hauriou, *Précis du Droit Constitutionnel*, p. 507, Paris, 1923.

mesure bienfaisante » (1). En effet, même si les sénateurs sont pour la plupart inscrits indidivduellement aux divers partis, ils sont, le plus souvent, indépendants des considérations secondaires de la politique de parti. Et cette psychologie individuelle déjà bonne, même dans le cas d'un Sénat nommé en partie, se perd dans la psychologie collective d'un corps destiné par la Constitution à devenir une force modératrice dans la direction des affaires. L'argument de M. Hauriou nous semble donc en partie insoutenable, car, si au point de vue constitutionnel pur, le Sénat, corps législatif, se range á côté de l'autre Chambre législative, cela n'est pas toujours la règle de la politique courante : dans les pays où il a ce pouvoir le Sénat a successivement renversé des cabinets appuyés par la Chambre.

Se fier au Sénat pour juger l'aspect politique de la dissolution de la Chambre est en somme un procédé bien prudent ; mais ce n'est pas à notre avis le seul aspect de la question. Il y a lieu de savoir, auparavant, si l'opinion publique est vraiment hostile à la Chambre. Cela se ramène à une question de simple fait telle qu'il peut s'en poser devant un jury ou un tribunal. Étant donné la gravité de la mesure de dissolution, rendue détestable par une histoire trop récente, l'opinion du Sénat devra, à notre avis, être appuyée par celle des corps non politiques mais représentatifs du pays et de son élite et qui seront à même de dire si le pays veut ou non une dissolution de la Chambre. Il faudra logiquement que ces corps donnent une simple information sur la tendance du public. Si l'information recueillie nie une hostilité populaire contre la Chambre, le Sénat devra respecter cet avis ; si d'après la même information, cette hostilité existe, le Sénat jugera en dernier lieu s'il faut ou non dissoudre la Chambre.

Mais ce mécanisme est manifestement trop compliqué ; aussi sera-t-il judicieux en pratique de la simplifier en instituant un seul corps

---

(1) Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, t. II, p. 169, Paris 1921, (septième édition).

composé d'une part des sénateurs, d'autre part des représentants extra-parlementaires et non-politiques de l'opinion publique (1) qui seront tous compétents pour juger la convenance de la dissolution. Nous voulons démontrer par là que malgré son impartialité classique, le Sénat peut avoir un vestige de parti pris qui pourrait se mettre en œuvre contre les intérêts même du pays, d'autant plus que la composition en partie non élective d'un Sénat (dont les 2/5 en Egypte sont nommés) l'expose, comme elle a exposé le Sénat français en 1877, a obéir aisément à la volonté de l'exécutif. Néanmoins, il faudra que la Constitution prescrive sa collaboration politique dans une question qui a déjà valu au pays la perte de ses droits constitutionnels pour un certain temps, à condition que cette collaboration soit renforcée par celle des citoyens représentants qui seront indépendants et du gouvernement et de la « politique » en général.

§ 4. — LES « DÉCRETS-LOIS » ET LE BUDGET

D'après l'article 24 de la Constitution, le pouvoir législatif est exercé par le Roi, concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés. Une seule exception est prévue par la Constitution à cette règle fondamentale. L'article 41 en précise les conditions : *Si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence* des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu *qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution.* Le Parlement devra être *immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion.* Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir force de loi ». Pendant la suspension de notre vie

(1) Tels que les délégués élus des Commissions municipales ou provinciales, des barreaux, des chambres de commerce, des syndicats, etc.

parlementaire pour une longue durée et par suite de la confusion survenue entre les pouvoirs, il a fallu que l'exécutif prenne seul la responsabilité de faire les lois sous la forme de « décrets ayant force de loi » ou décrets-lois. Nous avons mis en italiques les conditions essentielles requises par l'article 41 pour la légalité de ces décrets, conditions qui n'ont pas été respectées par Ziwer pacha soit positivement, soit négativement.

Voici en quoi ces décrets constituent des infractions de l'article 41 :

a) Les décrets-lois de Ziwer pacha étaient rendus non pas dans l'intervalle des sessions parlementaires, mais *après la dissolution de la Chambre.* Le Cabinet Ziwer pacha n'était donc pas à ce titre dans son droit.

b) En supposant même, qu'il y eût, à ce propos, un semblant de légalité dans les mesures législatives du Cabinet Ziwer, on sait que ces mesures pour la plupart ne répondaient pas à des nécessités urgentes. La Commission nommée par le Roi pour élaborer la Constitution s'était chargée de citer quelques exemples à l'appui de l'emploi exceptionnel des pouvoirs législatifs par l'exécutif. Voici ce qu'elle dit dans son rapport sur la Constitution. « Le besoin de rendre des décrets urgents ayant force de loi se sent aussi bien pendant la réunion du Parlement qu'entre ses sessions parlementaires. Ces décrets auront trait, en particulier, aux problèmes d'impôt, d'hygiène publique et aux dispositions à prendre pour faire face aux sinistres ». Aucune mention n'y est faite aux lois à caractère politique dont la confection exige une délibération préalable et où il peut se produire des divergences de vue. Or, l'ensemble de la législation Ziwer se compose surtout de lois de cette catégorie (exemples : décret du 24 décembre 1924 amendant les deux lois électorales de 1923 et 1924 ; décret du 9 juillet annulant quelques dispositions du Code pénal égyptien, etc.).

c) Pour ces raisons et pour les raisons auxquelles nous avons fait allusion plus haut, les décrets étaient contraires à la Constitution.

d) D'autant plus que la Chambre n'a pas été immédiatement

convoquée en session « extraordinaire » puisque, on le répète, elle n'a même pas été convoquée en session ordinaire dans le délai de deux mois.

Une fois réunie, la Chambre actuelle n'a pas tardé à statuer sur cette législation anormale. Elle a accepté ainsi que le Sénat le projet de loi sanctionné et promulgué dans les termes suivants : « Les décrets-lois rendus depuis la dissolution de la Chambre des députés, le 24 décembre 1924, jusqu'à la réunion du Parlement, le 10 juin 1926 et qui ne sont pas attachés à l'annexe de cette loi seront considérés comme valables à moins qu'une des deux Chambres en décide autrement ». Suit la liste des lois dont les vices de forme et de fond entraînent de droit la nullité même sans l'intervention de cette déclaration législative.

En effet, une simple déclaration de la Chambre aurait suffi pour affirmer le caractère de nullité des actes : la preuve en est, que d'après la loi citée plus haut, une des deux Chambres est en mesure de déclarer ainsi le nullité des lois même réhabilitées. C'est là un droit exceptionnel dont la stricte légalité de forme peut être mise en doute (1), mais qui se justifie par des considérations d'ordre plutôt pratique que logique. La Chambre s'est appliquée à résoudre ce problème dont les antécédents et les répercussions dépassent de beaucoup la simple confection ou l'annulation des lois. Si elle avait voulu être logique, elle aurait déclaré nulle et non avenue toute la législation Ziwer : ce serait peut-être la décision attendue d'une Chambre, comme la Chambre actuelle, composée en très grande

---

(1) En effet, l'article 41 donne ce droit exceptionnel à l'une des deux Chambres *au cas où les décrets auront été faits dans l'intervalle des sessions parlementaires.* Ni cet article, ni aucun autre article de la Constitution ne prévoit la possibilité de donner à l'une des deux Chambres le droit d'annuler un décret déjà accepté par une loi régulièrement votée et promulguée. Il s'impose donc de laisser cette disposition faire partie de la Constitution. Il est heureux de constater que la Commission des affaires constitutionnelles s'est ralliée à cette solution admise aussi par le Cabinet actuel. On s'attend donc à un amendement constitutionnel en ce sens.

partie d'avocats (1). Mais, même dans les assemblées d'avocats, le bon sens souvent triomphe du sens juridique pur. M. le député W. Makram, rapporteur de la Commission des affaires constitutionnelles à la Chambre et avocat lui-même, s'est exprimé ainsi à ce sujet. « Le but de notre Assemblée, ainsi que l'a conçu la Commission des affaires constitutionnelles, c'est d'éliminer tout effet de viol de la Constitution pour ne pas créer un précédent dont les conséquences sur nos traditions parlementaires seront des plus fâcheuses. La Commission n'a donc pris aucune décision sans l'étudier à fond. Il aurait été facile d'imiter la teneur de la politique Ziwer pacha en se mettant à l'œuvre de destruction ; on se serait appliqué simplement à détruire ce qu'avait fait Ziwer pacha. Mais nous nous sommes rendus compte qu'une destruction même légale ne produira que des ruines qui s'ajouteront sur les ruines du passé, alors que notre mission se borne au contraire à construire ce que les autres avaient détruit. Ceci demande toute la profondeur de nos recherches et de nos conclusions.

« Nous avons donc étudié chaque décret-loi non seulement par rapport à sa forme légale, mais aussi à son fond, pour savoir s'il a des conséquences qu'il faudra respecter ou du moins apprécier. S'il a des conséquences appréciables, nous serons à même de les consacrer régulièrement par voie législative ».

La solution acceptée par la Chambre, quoique entâchée d'une illégalité passagère qui s'imposait pour éviter des complications de parti et pour accepter autant qu'il se pouvait le fait accompli, constitue le plus bel hommage à la perspicacité politique et à la modération des Chambres en face des provocations qui avaient menacé leur propre existence.

La même modération s'est exercée à l'égard d'une opération

(1) Deux députés se montraient intransigeants à ce propos en votant contre le projet de loi. Ils ont déclaré par la suite qu'ils n'ont pu se décider à considérer comme des lois des mesures qui n'en étaient pas.

financière accomplie par Ziwer pacha et qui devait prendre une signification constitutionnelle. L'ancien président s'était chargé, lors de son séjour en Europe, d'acheter pour le compte du Gouvernement égyptien un château destiné à abriter le personnel de la Légation égyptienne à Londres ; l'achat fut conclu au prix fabuleux de £ 160.000 malgré l'opposition formelle du ministre plénipotentiaire d'Égypte à Londres et sans le consentement complet du Conseil des ministres. Notre personnel diplomatique actuellement à Londres s'émerveille de la beauté somptueuse du château, mais n'hésite pas à se plaindre de son incommodité pratique et des dépenses énormes qu'engendre son entretien.

Tel est un aperçu très sommaire de l'affaire Bute House, nom du château. La manière dont elle a été menée constitue une infraction trop évidente de l'article 143 de la Constitution dont voici la teneur : « *Toute dépense non prévue au budget* ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du budget, doit être approuvé par le Parlement ». Le texte arabe, langue officielle de l'État, rend mieux le sens de cette phrase, car on y constate qu'une telle dépense nécessite la « permission » du Parlement.

Qu'on soit en présence de la traduction française ou du texte arabe, on n'en est pas moins obligé d'admettre que la dépense faite par Ziwer pacha n'a répondu en aucune façon aux exigences constitutionnelles. Toute la teneur du titre IV de la Constitution (« Des Finances ») spécifie soit explicitement, soit implicitement qu'en matière de finances, le Parlement seul a le droit de contrôler et d'autoriser les dépenses de l'État. Aussi, la Chambre, malgré une modération louable d'un sens, s'est-elle empressée de voter une résolution formulée par Mustafa-el-Nahas pacha, ancien ministre, vice-président de la Chambre, dans les termes suivants : « La Chambre, ayant entendu l'exposé de S. E. le sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, ainsi que les réponses de S. E. le ministre des Affaires étrangères, se rapportant à l'achat de Bute House, est d'avis que

Ziwer pacha et ses collègues se sont conduits dans l'affaire, d'une manière honteuse, qui sans être entâchée de mauvaise foi, est du moins souillée de mauvaise gestion... Attendu qu'il s'agit d'une infraction de l'article 143 de la Constitution ; attendu que la Chambre regrette l'absence d'une prescription constitutionnelle qui rend passible d'une juste pénalité toute infraction de cette nature ; pour ces raisons, la Chambre condamne l'inconduite de Ziwer pacha et de ses collègues et invite le Gouvernement à prendre l'initiative des mesures législatives visant la conservation des droits du pays ; rappelle au Cabinet de tenir sa promesse de soumettre au Parlement un projet de loi prévu par l'article 68 de la Constitution et qui établira la pénalité qu'encourt un ministre qui prend un engagement grevent le Trésor, non prévu par le budget ou non autorisé par le Parlement ».

Il aurait mieux valu que la portée absolue de cette juste résolution (si l'on tient peut-être trop strictement compte de la lettre de la Constitution) ne soit pas mitigée par la possibilité lointaine d'une interprétation différente de l'article 143.

Il se peut, en effet, qu'un Ministère qui entreprend des dépenses non autorisées s'abrite devant la formule de l'article 143 qui laisse prévoir que le Ministère peut se contenter de demander l'autorisation parlementaire *après avoir fait la dépense* ce qui entraînerait un fait accompli devant lequel le Parlement ne pourrait que s'incliner.

Ce problème et le problème des décrets-lois n'en font en réalité qu'un seul dont la portée atteint la structure même de notre politique intérieure. Il faudra y apporter une solution qui soit conforme aux tendances de notre Charte constitutionnelle. La nécessité se présente devant nos législateurs constitutionnels de créer une Commission semblable à celle établie par la Constitution allemande de 1919 pour contrôler l'activité du Gouvernement en dehors des sessions parlementaires et pendant la période qui sépare la dernière séance d'un Parlement de la réunion d'un nouveau Parlement.

Cette Commission aura le soin, pendant la période où le Parlement ne sera pas assemblé, de sauvegarder les droits de la représentation populaire vis-à-vis du Gouvernement. Elle devra s'assurer d'une façon permanente que l'administration est dirigée conformément aux lois, aux décisions du Parlement et à la volonté de la représentation populaire ; elle aura en plus les pouvoirs d'une Commission d'enquête. Ainsi sera écarté autant que possible le danger des décrets illégaux ; ceux-ci seront soumis à la surveillance d'une Commission qui correspondra exactement au Parlement en tant que celui-ci constitue un organe de contrôle, de la confiance et de la volonté duquel dépend le Gouvernement. Renforcée par des peines applicables aux infractions définies des ministres, cette Commission aura la tâche facile de maintenir intactes les institutions démocratiques. On pourra lui reprocher de n'être qu'une application de l'ancienne conception, courante en Égypte, qui opposait le gouvernement à la représentation populaire ; et de s'éloigner du principe du parlementarisme qui repose sur l'unité du Gouvernement et du Parlement. Mais, on ne saurait trop le répéter, elle constitue la précaution raisonnable que doit prendre un Parlement soucieux d'assurer son prestige et de sauvegarder son existence.

Cette Commission, qui se recommande avec une telle urgence au génie politique de nos législateurs, ne suffira point sans une autre sauve-garde que nous jugeons essentielle. Si le salut de l'État laisse au Gouvernement une certaine indépendance même pour des dépenses qui ne sont pas encore accordées, ce Gouvernement devra, de son côté, donner une preuve de sa bonne foi. Une prescription constitutionnelle devra donc accorder au Gouvernement le droit tout à fait exceptionnel d'effectuer des dépenses non encore autorisées par le Parlement pourvu, en revanche, que le Gouvernement ne puisse dépasser légalement certaines dépenses annuelles et déterminées sans une autorisation *préalable* du Parlement. On n'aura aucune difficulté à reconnaître que notre proposition s'inspire de l'exemple anglais suivant lequel l'armée ne revêtira son caractère légal qu'après

l'acceptation par le Parlement d'un Army Act qui n'a de valeur que pour la durée d'un an.

On a vu comment Ziwer pacha a commis une illégalité incontestable en suspendant notre vie parlementaire. C'est une illégalité qui se confirme une fois de plus si l'on se reporte à l'article 155 de la Constitution qui dit : « Aucune disposition de la présente Constitution ne peut, *sous quelque prétexte que ce soit*, être suspendue sauf temporairement en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement dans les conditions établies par la présente Constitution ne peut être entravée ». Il en résulte que même l'état de guerre ne justifie point la suspension de la vie parlementaire ; à fortiori les complications issues d'un litige diplomatique. Le meurtre du Sirdar a été un événement déplorable qui a plongé le pays entier dans l'émoi et la consternation, mais malgré l'ultimatum britannique, fruit d'une politique plus habile que honnête, la situation, à sa phase la plus critique, n'exigea jamais un recours à l'illégalité qui fit des actes de Ziwer pacha le commencement d'une véritable crise de régime dénouée heureusement en faveur de la démocratie.

Il est vrai que certains auteurs ont fait appel à la théorie de la *néeessité* pour accorder au pouvoir exécutif le droit de faire des « réglements de nécessité » dérogeant aux lois, dans le cas des circonstances exceptionnelles. Le meurtre du Sirdar, avec toutes ses conséquences, n'atteignait jamais un tel degré de gravité et les règlements de nécessité auraient été à ce seul titre répréhensibles. De là, à étouffer l'activité du Parlement il y a une grande distance à franchir, qui confirme l'opinion que Ziwer pacha n'avait pas seulement voulu user les dernières ressources du parlementarisme, mais avait essayé d'y mettre fin. Et c'est surtout dans les circonstances tragiques traversées par le pays que le contrôle parlementaire pouvait être nécessaire et utile à un Ministère qui sans lui s'est mal tiré d'une crise dont il n'a pas su atténuer les terribles conséquences.

CHAPITRE II

Des Garanties de la Constitution

Il faut reconnaître que notre Constitution offre l'avantage d'empêcher par l'exercice des moyens d'urgence, ou des moyens plus pacifiques, les agissements inconstitutionnels des pouvoirs intéressés.

Résumés, ces moyens sont :

Le droit de la Chambre des députés d'accuser les ministres ;

L'indépendance des juges et le droit des Chambres de se réunir sans convocation.

On peut y ajouter le droit appartenant au pouvoir judiciaire d'interpréter les lois, y compris la Constitution et, le cas échéant, de refuser de les appliquer. C'est un droit évident dont une lacune regrettable de la Constitution ne peut néanmoins permettre de nier l'existence.

Nous allons voir, là même où il n'y a pas de lacune dans ces dispositions de défense, comment un perfectionnement s'impose pour empêcher des abus commis, que nous ne manquerons pas de signaler. Nous discuterons dans ce chapitre ces diverses questions dans l'ordre suivant :

1° La possibilité des sanctions contre les ministres ;

2° L'interprétation judiciaire des lois et l'indépendance des juges ;

3° Le droit appartenant aux Chambres de se réunir sans convocation.

§ 1. — LA POSSIBILITÉ DES SANCTIONS CONTRE LES MINISTRES

Il est intéressant de savoir que toutes les dispositions de la Constitution, à une seule exception près, visant sa propre conservation, ont été pendant la suspension du Parlement et grâce à la vigilance de nos hommes d'État, l'objet d'un emploi régulier. L'exception qu'il faut signaler c'est le droit de juger les ministres accusés d'infractions à la Constitution.

La Chambre des députés a reculé devant la responsabilité d'accuser l'ancien Cabinet Ziwer pour avoir violé la Constitution, à cause de la difficulté technique d'appliquer une loi prévue par l'article 68 et non encore promulgué (dont le Gouvernement actuel a promis de préciser les termes dans un projet de loi) et l'impossibilité d'appliquer le Code pénal. On a cité encore des considérations d'ordre politique : le jugement des anciens ministres aurait été mal compris à l'étranger où, faute de renseignements précis, cet événement aurait été comparé aux excès des partis politiques d'autres pays. S'il convient, pour l'intérêt public de respecter l'argument juridique, ce respect s'impose avec moins de force en ce qui concerne l'argument politique. Il est certain que le non usage d'une disposition constitutionnelle, alors que son emploi s'impose, empêche le fonctionnement normal de la Constitution et lui permet par là même, de perdre de son efficacité. Le défaut de l'argument politique dont nous venons de parler, c'est de vouloir sacrifier cette efficacité aux craintes d'une opinion malveillante de l'étranger. Il est entendu que nos hommes politiques doivent tenir compte de la réputation du pays et doivent respecter les règles de la civilisation, fût-ce en manquant d'appliquer strictement quelques prescriptions légales peu importantes. Mais, si notre salut gouvernemental se trouve en jeu, il y a lieu de ne pas faire état de l'opinion des autres. Nous ne disons pas « périsse le pays plutôt qu'un principe » ; ce n'est pas non plus

par esprit de rancune que nous préconisons la mise en vigueur des sanctions de la Constitution telles qu'elles seront sans doute précisées par une loi spéciale : d'ailleurs les sanctions ne sauraient s'appliquer en vertu du principe de la non-retroactivité des lois à l'égard de l'ancien cabinet Ziwer. Mais il n'en reste pas moins à la charge de nos représentants, à l'avenir, de veiller sur l'exécution méticuleuse des sanctions constitutionnelles quoique l'évolution même de notre vie parlementaire rende inutile par la suite — du moins nous l'espérons — une stricte application de ces sanctions.

§ 2. — L'INTERPRÉTATION JUDICIAIRE DES LOIS ET L'INDÉPENDANCE DES JUGES.

La Constitution égyptienne présente des lacunes qui doivent leur origine à l'enfance de la Charte : nous en avons parlé et nous en parlerons encore.

Mais, il y a aussi des lacunes que cette enfance aurait dû inciter à combler. C'est à cette dernière catégorie qu'appartient le pouvoir d'interpréter les lois, pouvoir que la Constitution passe sous silence, laissant aux événements le soin de le faire naître. On comprend assez aisément que cette lacune a créé des difficultés sous un régime comme celui de Ziwer pacha où le pouvoir exécutif s'est emparé de l'œuvre législative. Les lois Ziwer qui ont suscité l'opposition la plus véhémente et la plus rationelle furent celles qui avaient un caractère politique et, en particulier, la dernière loi électorale faite sans le concours parlementaire. Nous avons vu comment les Chambres se sont montrées justes devant cette législation déplacée. Il nous reste, à enregistrer l'attitude des tribunaux devant la loi électorale de Ziwer pacha, attitude qui fut caractéristique des intentions du monde judiciaire vis-à-vis de l'ancien président du Conseil.

La loi électorale en question prétendait amender une loi anté-

rieure qui avait elle aussi, annulé le suffrage universel et direct établi précédemment par une loi régulière du Parlement. Ziwer pacha et ses collègues ont voulu restreindre plus encore qu'ils n'avaient fait auparavant les droits électoraux du peuple égyptien. Il fallait pour être électeur remplir des conditions d'âge, de capacité ou de fortune qui auraient privé une très grande partie du corps électoral actuel du droit de vote et qui auraient porté atteinte tant au principe d'égalité qu'au principe de suffrage universel reconnus par la Constitution. La loi était de ce chef contraire à la Constitution : elle souleva une agitation qui aboutit au refus d'un nombre imposant des maires de l'appliquer. L'honneur de déclencher ce mouvement revient aux maires de l'arrondissement administratif de Tala qui furent immédiatement révoqués par le Ministère et traduits devant les tribunaux administratifs. Mais, cette action ne se déroula pas sans provoquer une nouvelle crise : presque tous les maires qui ne furent pas ainsi châtiés donnèrent leur démission en signe de solidarité et de sympathie pour leurs collègues. Le Ministère fut mis ainsi dans une situation peu enviable et ne trouva d'autre moyen d'en sortir que de faire traduire les maires trop indépendants devant les tribunaux correctionnels sous prétexte qu'ils avaient enfreint le Code pénal. Les avocats de la défense présentèrent des arguments dont le plus intéressant, pour le sujet qui nous occupe est celui où l'on reconnaît aux tribunaux, le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois et de refuser leur application si elles sont inconstitutionnelles. Les tribunaux de première instance ainsi que les Cours d'appels et de Cassation, saisis de l'affaire, acceptèrent cette thèse et durent acquitter les maires accusés.

On fonde cette thèse d'interprétation sur l'argumentation américaine : les tribunaux sont chargés d'appliquer toutes les lois et en cas de conflit entre la loi constitutionnelle et une loi ordinaire, c'est la première qu'ils doivent faire exécuter. Les rédacteurs de la Constitution égyptienne en manquant de nommer lequel des pouvoirs peut interpréter ainsi les lois ont sans doute tenu compte de ce

principe élémentaire. Il est vrai qu'il y a des pays où ce contrôle juridictionnel de constitutionnalité ne s'est pas encore développé.

Pour justifier la non existence de ce pouvoir on peut invoquer des raisons variées, on le repousse, ou bien parce qu'il paraît ne pas présenter d'intérêt pratique, ou bien parce qu'on redoute l'importance politique qu'il peut donner au juge ou bien enfin parce que le dogme de la souveraineté du Parlement ne paraît pas compatible avec ce contrôle. Mais ces causes variées, de résistance au principe, n'empêchent point le principe lui-même l'exister surtout en Égypte où sa pratique lui a déjà prêté vigueur. D'autant plus que s'il y a doute sur ce fait que le pouvoir judiciaire puisse refuser l'application d'une loi votée par les Chambres, ce doute est écarté lorsqu'il s'agit d'un décret rendu par l'exécutif seul.

Pour remédier cependant aux inconvénients qui peuvent ainsi se présenter, il est, à notre avis, de l'intérêt même de notre vie parlementaire :

1° De faire de la Cour de Cassation une organisation qui jugera en dernier ressort la constitutionnalité des lois, sur le modèle américain ; au lieu de se contenter de tirer une conclusion implicitement basée sur nos exigences constitutionnelles, il faudra au contraire que la Constitution donne explicitement aux tribunaux le droit de statuer sur la constitutionnalité des lois.

2° Ce mécanisme n'aura pas le succès qu'il mérite si les juges ne sont pas au-dessus de tout soupçon ; et dans ce sens, s'imposeront des mesures plus efficaces pour assurer l'indépendance des juges.

Examinons d'abord la Cour de Cassation (ou si l'on préfère la Cour suprême) dont la tâche sera en partie, de veiller sur l'exécution de la Constitution.

Des auteurs ont décrit le défaut de ce système tel qu'il est institué en Amérique ; il fait, dit-on, du juge un pouvoir politique et soumet les États-Unis au « gouvernement des juges ». M. Hauriou ne craint pas qu'une telle dégénération puisse atteindre les pays possédant

un régime administratif (1). Bien que le droit administratif ne soit pas encore complètement développé en Egypte, où, malgré tout on en trouve les éléments essentiels, le danger d'un empiètement judiciaire sur la politique n'en reste pas moins négligeable. Cela tient aussi au caractère du système d'interprétation lui-même, car il faut avouer que même en Amérique, d'après les données objectives de Lord Bryce dans son ouvrage magistral, le système a réussi (2).

D'autre part, la nature même de notre Constitution, sa simplicité et sa brièveté, surtout revisées, rendront rares les cas d'inconstitutionnalité au cours de la marche normale de la vie parlementaire. Nous n'avons pas comme aux États-Unis, une Constitution possédant un texte interminable et compliqué, mais des expressions précises et logiques, telles qu'on les rencontre dans les pays latins et surtout en France. C'est donc particulièrement dans la possibilité, que nous souhaitons lointaine, d'une répétition d'absolutisme que se fera sentir le besoin urgent de l'intervention judiciaire.

Revenons à l'indépendance des juges. L'initiative prise par les magistrats égyptiens dans les jugements qu'ils ont rendu à propos des maires révoqués et démissionnaires, est d'autant plus louable qu'ils n'avaient rien à y gagner et risquaient ,au contraire, d'y perdre. Ils se sont montrés, malgré les divers moyens de pression dont disposait le cabinet Ziwer pacha, d'une indépendance qui fait honneur aux meilleures traditions de la magistrature égyptienne et étrangère.

---

(1) *Précis de Droit Constitutionnel*, p. 307, Paris, 1923.

(2) Bryce, *Les Démocraties Modernes*, t. II, p. 96, Paris 1924 : « ... Comme il est souvent difficile d'établir si, les termes généraux employés dans la rédaction de la Constitution sont ou ne sont pas compatibles avec le texte du projet de loi supposé violer la lettre de la Constitution, il y a souvent matière à divergences d'opinion et à une exégèse délicate pour comprendre ce que les rédacteurs du XVIII^e^ siècle entendaient par les mots qu'ils employèrent. Aussi semble-il en résulter que les juges sont investis d'un pouvoir discrétionnaire ; en réalité il n'en est pas ainsi.. Bien des personnes en doutent encore et croient volontiers que les interprétations de la Cour subissent l'influence des vues personnellee de ses membres ; elles s'arment de cette présomption pour se plaindre de tout jugement qui va à l'encontre de leurs propres désirs ».

Cette indépendance de fait devra se traduire en une indépendance légale qui mettrait à l'abri de tout abus gouvernemental ou même parlementaire le zèle moral de la magistrature égyptienne.

On peut écarter l'élection des juges pour assurer leur indépendance, bien que l'expérience en ait été faite en Amérique et en Europe. Élus, les juges ne se soumettent plus évidemment à la volonté de l'exécutif, mais ils n'en sont pas moins à la merci des fluctuations politiques du corps électoral dont ils n'hésitent pas à ménager les sentiments. D'ailleurs, l'élection d'un juge, pas plus que celle d'un parlementaire n'assure pas toujours sa capacité professionnelle et il va de soi que la capacité professionnelle est aussi essentielle à un juge qu'elle est secondaire pour un parlementaire.

La solution qui s'impose, quoique dérogeant au principe de la séparation des pouvoirs, c'est de donner à l'exécutif le droit de nommer les juges, à condition que ces derniers aient des garanties d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif dont la principale est leur inamovibilité. En Égypte, cette inamovibilité n'est malheureusement reconnue qu'aux conseillers à la Cour d'appel. Tel est l'effet du décret khédivial de 1904 qui finit par annuler le droit d'inamovibilité précédemment acquis aux juges des tribunaux nationaux de première instance ; l'intérêt, et de la judicature et de bon gouvernement exigent qu'on rende aux magistrats de première instance leur droit d'inamovibilité. Cette précaution qui est la seule du genre dont jouisse le conseiller à la Cour d'appel en Égypte n'offrirait que des garanties insuffisantes si l'avancement et les déplacements du magistrat étaientlai ssés au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement ; il est arrivé souvent avant la promulgation de la présente Constitution que des conseillers à la Cour d'appel soient nommés ministres. Aussi devra-t on suivre l'excellent procédé français dont voici les grandes lignes (1).

---

(1) Voir Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, t. I, p. 524 et s., Paris, 1921.

a) Aucun juge ne pourra être déplacé contre son gré que par une décision de la Cour de cassation statuant comme Conseil supérieur de la magistrature. Le droit absolu de déclencher un « mouvement judiciaire » a donné naissance à des abus dont il suffit de citer un exemple : le Ministère Ziwer pacha exerça ce droit après les jugements des maires révoqués en renvoyant les juges « coupables » aux confins éloignés de la Haute-Égypte ;

b) Aucun magistrat ne devra être promu à un poste plus élevé s'il ne justifie d'une certaine durée d'exercice de la fonction qu'il occupe, sur un tableau d'avancement dressé par une Commission composée de membres de la Cour de Cassation et de délégués du ministre de la Justice.

Ainsi s'atténue l'inconvénient de laisser à l'exécutif le choix d'effectuer des promotions inopportunes basées sur des motifs politiques et autres. D'aucuns voudraient même soustraire complètement l'avancement des magistrats à l'action du pouvoir exécutif ; mais il nous semble que les garanties reconnues par les lois françaises suffiront elles-mêmes à assurer la justice.

§ 3. — LE DROIT APPARTENANT AUX CHAMBRES DE SE RÉUNIR SANS CONVOCATION

Les Chambres peuvent se réunir de plein droit dans des circonstances exceptionnelles exposées par la Constitution. Elles disposent des garanties d'origine révolutionnaire qui, à quelque chose près, se trouvent consacrées dans la Constitution française.

Parmi ces garanties, celle visée par l'article 96 a reçu jusqu'ici une application pratique. « Le Parlement, dit cet article, est convoqué chaque année par le Roi en session ordinaire *avant le troisième samedi de novembre. A défaut de convocation, il se réunit de plein droit à cette dernière date* ». Le Sénat et la Chambre des députés qui avaient

été l'objet du deuxième acte de dissolution du Cabinet Ziwer, se basant sur cet article fondamental de la Constitution, se sont réunis dans les salles de l'Hôtel Continental, le 21 novembre 1925. Les représentants de la nation avaient bien esayé de se rendre au Palais du Parlement comme l'exige la Constitution, mais le Ministère s'y opposa et apporta plus de ridicule que de dignité à cette opposition par une parade déplacée de l'armée nationale. Les mêmes moyens n'ont pas pu empêcher la réunion dans l'Hôtel, alors que l'interdiction ministérielle n'en fut pas moins catégorique.

Ce geste ne fut pas du goût des partisans du cabinet Ziwer qui, faute d'une argumentation plus sérieuse se sont accrochés à la thèse que la réunion parlementaire était inconstutitionnelle parce que faite en dehors des locaux affectés au Parlement (art. 90) : on sait cependant que la réunion ne s'est tenue dans un hôtel que pour un cas de force majeure analogue par exemple à l'incendie ou à la destruction du Palais du Parlement. L'argumentation d'après laquelle l'article 96 ne s'appliquerait point à une Chambre déjà dissoute n'est pas moins réfutable. Bieu qu'il eût été préférable de préciser dans l'article qu'il s'appliquait aussi bien au Parlement existant qu'à un Parlement dont une Chambre aurait été dissoute (ceci devrait d'ailleurs faire l'objet d'une révision constitutionnelle), il n'en est pas moins vrai que reste absolu le devoir qui s'impose à l'exécutif de convoquer chaque année le Parlement avant la troisième samedi de novembre. Le sens absolu de cette disposition doit écarter le doute quant à la signification du mot « Parlement », car il est certain que l'article 96 constitue un moyen d'agir du Parlement même lorsqu'il est dissout légalement.

Quoiqu'il en soit, la deuxième dissolution, nous l'avons vu, était nulle et ne devait donc pas arrêter l'existence de la Chambre. Si l'article 96 ne s'applique qu'au Parlement existant, ce que nous n'admettons pas, il se trouve en harmonie avec la réunion des Chambres à l'Hôtel Continental.

CHAPITRE III

De l'insuffisance des lois prévues par la Constitution

La suspension de la vie parlementaire en Égypte depuis la fin du mois de novembre 1924 jusqu'au mois de juin 1926 avait été un coup porté au caractère du régime lui-même, et par conséquent à ses méthodes et à ses visées. Nous voyons cela dans les nombreuses prévisions faites par la Constitution de lois qui devront être l'expression des principes posés et qui jusqu'ici ne sont pas encore faites ou si elles avaient été faites auparavant ne répondent plus aux besoins croissants du pays. L'absence ou les défauts de ces lois prévues par la Constitution ne peuvent, par ailleurs, supprimer l'impression d'insuffisance créée par les dispositions constitutionnelles dont nous avons parlé d'autre part.

Voyons, en suivant l'ordre des articles de la Constitution où, principalement cette insuffisance règne, et, s'il y a lieu, quelles sont les idées générales applicables, à notre avis, aux lois dont la Constitution laisse entrevoir la convenance.

a) L'article 3 dit entre autres choses que les étrangers ne sont admis aux fonctions publiques, civiles et militaires que dans des « cas exceptionnels déterminés par la loi ». Nous savons que le Gouvernement égyptien a payé des millions de livres aux fonctionnaires étrangers sortis du service administratif par suite d'un accord passé avec le Gouvernement britannique sur ce point. Mais peut-on dire que l'accord est une application de l'article 3 ? Rien ne laisse subsister une telle impression, car la Constitution lègue à une loi la

charge de faire jouer la règle d'exception prévue à l'article 3. Il faut donc recourir pour cela à une loi faite il y a une quarantaine d'années par le président du Conseil, Riaz pacha, et qui n'a donné le droit aux étrangers d'exercer que les « fonctions techniques » de l'administration. Le sens de cette disposition ne peut échapper à une largeur excessive d'interprétation qui lui enlève son importance réelle. Aussi faudra-t-il préciser par une loi les « cas exceptionnels », où le concours étranger sera reconnu indispensable : vraisemblablement lorsque l'expérience des Égyptiens fera défaut.

b) L'article 5, précisant la garantie de la liberté individuelle assurée par l'article précédent, spécifie que nul ne peut être arrêté que conformément aux prescriptions de la loi. Le Code pénal (art. 242) punit de prison ou d'amende toute personne qui arrête un individu sans l'autorisation de la loi. Mais la loi elle-même donne à l'exécutif le droit d'arrêter sous le moindre soupçon, ce qui rend illusoires (il est vrai dans quelques cas restreints) ces garanties. On ne pourra trop louer le système anglais d'après lequel, le droit d'ordonner l'emprisonnement (« right to commit ») requis par l'autorité intéressée, se trouve soumis aux conditions édictées par l'*Habeas corpus*, lequel spécifie que nul ne peut être retenu prisonnier s'il n'est sans retard jugé, relâché sous caution ou mis simplement en liberté.

c) La loi, sur l'interdiction de séjour prévue par l'article 7, ne figure pas du tout dans la législation égyptienne. Il est préférable qu'elle porte dans son ensemble l'inspiration de la loi française.

d) Alors que l'article 14 garantit la liberté d'opinion, l'article 15 limite la liberté de la presse par une restriction qui nous semble fâcheuse ; à savoir la possibilité exceptionnelle donnée à l'exécutif d'avertir, de suspendre ou de supprimer les journaux, par voie administrative dans le cas où « il serait nécessaire d'y recourir pour la protection de l'ordre social ». C'est un recours dont l'article 15 lui-même limite l'emploi aux cas extraordinaires, mais, en pratique, il appartient au Ministère seul appuyé au besoin par le Parlement

de faire la distinction entre les cas extraordinaires où il s'agit de recourir à l'article 15 et les cas ordinaires où il doit rester lettre morte.

Il aurait mieux valu laisser le soin de protéger l'ordre social aux prescriptions moins vagues d'une loi régulière. La loi sur la Presse de 1881, actuellement en vigueur, ne possède aucune prescription de ce genre et apporte à son tour des restrictions qui ne pourront jamais s'adapter à une vie constitutionnelle normale. Ces restrictions qui furent renforcées par une décision du Conseil des ministres en 1909, qui a voulu les appliquer à la lettre, comprennent le droit pour le ministre de l'Intérieur de suspendre ou de supprimer par arrêté, tout journal ou écrit périodique après deux avertissements, ou sans avertissement préalable en vertu d'une décision du Conseil des ministres : ceci « dans l'intérêt de l'ordre public, de la religion ou des bonnes mœurs ». Il est douteux que même la lettre de la Constitution puisse se concilier avec ces restrictions à la liberté de la Presse. Cependant, les cas exceptionnels prévus par l'article 15 de la Constitution rendent à ces pouvoirs administratifs, vis-à-vis de la Presse un rudiment d'existence dont une législation à la fois rationnelle et libérale devrait diminuer les conséquences au profit des libertés publiques. Il faudra, en effet, qu'une loi précise que cette intervention administrative redoutée par tous les rédacteurs de journaux en Égypte, ne puisse dépasser les limites d'une loi faite pour assurer l'ordre social ; ceci *en attendant une décision définitive des tribunaux* qui jugeront si l'administration n'avait pas abusé de ses pouvoirs et si elle ne doit pas, le cas échéant, subir les conséquences de cet abus et dédommager le journal lésé.

Ainsi l'intervention éventuelle de la magistrature dans le litige survenu pourra écarter la menace latente d'une immixtion inconsidérée de l'exécutif dans les affaires de la presse.

e) Non moins restreinte est la liberté des Egyptiens de se réunir publiquement. Quoique le principe de liberté soit énoncé par l'article 20 de la Constitution, son application peut se trouver suspen-

due par « toute mesure à prendre pour la protection de l'ordre social ». Et la loi sur les réunions publiques faite avant l'avènement de notre vie parlementaire et dont le but est de protéger l'ordre social, menace d'anéantir la liberté de réunion. D'après cette loi les organisateurs d'une réunion publique doivent avertir la police trois jours avant la réunion, ou un jour s'il s'agit d'une réunion électorale. La police a le droit de son côté de refuser son autorisation, excepté dans le cas d'une réunion électorale où l'autorisation est obligatoire. Mais elle peut aussi dissoudre toute réunion publique même autorisée si des troubles y surgissent ou si la réunion sort de son but déclaré, etc.

Il est certain qu'en pratique la police possède des pouvoirs étendus à cet effet : il en faut savoir peu pour ignorer que la loi sur les réunions publiques a été promulguée en dehors de toute collaboration parlementaire. Mais on se demande pourquoi le Parlement n'a pas amendé une loi que la grande majorité de ses membres avaient vivement critiquée. Il se peut que personne n'en souffre actuellement. Mais a-t-on besoin de le dire, le législateur doit prévoir toutes les possibilités de l'avenir. Au moment où le mouvement réformiste est en pleine activité, nos législateurs pourraient heureusement s'inspirer de la législation française sur les réunions publiques qui se montre aussi large que prudente. D'après elle, la police n'intervient qu'en cas d'extrême urgence.

f) L'article 21 de la Constitution reconnaît aux Égyptiens le droit de s'associer et prévoit une loi qui règle l'exercice de ce droit.

Le Cabinet Ziwer avait préparé un projet de décret-loi à ce sujet, mais n'avait pas pu le promulguer par suite d'une indignation générale et vivement manifestée : il avait, en effet, pour but de restreindre l'activité des partis politiques. Faut-il dire qu'aucune législation ne pourra réussir sous un régime comme le nôtre, sans une reconnaissance de la liberté politique des partis dans les limites habituelles.

g) Étudions maintenant l'article 95 qui donne aux Chambres le pouvoir de valider ou non le mandat de leurs membres. Cet

article ajoute qu'une loi peut conférer l'exercice du pouvoir de validation à une autre autorité. D'où se pose la question de savoir si les Chambres peuvent hausser leur prestige en jugeant la validité de leurs membres. Il est arrivé, en Égypte, que les membres de la majorité ont invalidé les mandats des membres de la minorité et ces invalidations quoique légalement justes ont donné lieu aux soupçons les plus regrettables. La vérification des pouvoirs est un contentieux porté devant un tribunal politique, ce qui paraît très critiquable. Les Chambres feraient donc bien de se décharger d'une tâche si délicate et de la donner à une autre autorité. En Angleterre, au Japon, en Grèce (révision de 1911), en Tchéco-Slovaquie (constitution 1920), en Allemagne (constitution 1919), la vérification des pouvoirs a cédé la place à un contentieux porté devant une juridiction véritable. Et la solution qui se recommande à nos législateurs est celle trouvée par la Constitution allemande de 1919. Les Allemands ont transféré le contentieux de la vérification des élections à un tribunal mixte qui comprend à la fois des membres du Reischtag et, pour garantir que les règles du droit seront impartialement appliquées, des juges de carrière (1).

h) L'article 146 laisse à une loi le soin de fixer le contingent de l'armée. On sait que par des lois antérieures, l'armée égyptienne doit pas excéder en temps de paix le chiffre de 18.000 soldats ; malgré cette facilite qui est aussi une restriction, l'armée se trouve actuellement réduite à une dizaine de mille de soldats. Nous n'avons donc pas besoin de suivre le mouvement international de désarmement ! Au contraire notre devoir nous oblige à nous armer non pas dans un but agressif, mais pour mieux nous défendre et pour affermir l'esprit de solidarité et de fierté nationales.

i) Le mode de recrutement militaire que l'article suivant de la

---

(1) Un semblable tribunal mixte est prévu par l'art. 67 déjà noté pour juger les Ministres C'est une particularité heureuse de la Constitution égyptienne.

Constitution (art. 147) laisse à une loi le soin de régler, se heurte à ce propos à des critiques justifiées. En Égypte, toute personne peut se soustraire au service militaire en payant la somme de vingt livres égyptiennes. Or, un tel procédé réserve le devoir militaire à une classe déterminée du peuple : les pauvres ouvriers ou les paysans. Il constitue ainsi un élément destructif des tentatives d'égalité que la Constitution s'efforce d'encourager. Il doit, pour cette raison être aboli.

Nous n'avons pas naturellement pris en considération toute la législation prévue par la Constitution et qui n'existe pas ou qui ne répond pas au progrès du pays

Sans cette législation la Constitution elle-même se trouve dépourvue d'un élément essentiel qui lui manque et que la vigilance des représentants du peuple, nous l'espérons, ne tardera pas à lui fournir.

TROISIEME PARTIE

UNE SAUVEGARDE DU RÉGIME ÉGYPTIEN ET UN OBSTACLE AU PROGRÈS CONSTITUTIONNEL : LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE ET L'INTERVENTION ÉTRANGÈRE

CHAPITRE PREMIER

Des avantages, en Égypte, de la monarchie parlementaire

La monarchie en tant qu'institution n'a jamais été l'objet de critiques quelconques de la part d'une partie organisée du peuple égyptien. Il faut cependant signaler deux écoles qui se sont formées au sein de l'élite intellectuelle, l'une visant la monarchie elle-même, à savoir l'école républicaine, l'autre visant le caractère de la monarchie, à savoir l'école monarchiste et absolue. Malgré l'influence minime, voire nulle, qu'exercent dans le pays ces deux courants de pensées, elles méritent néanmoins une réplique, ne fût-ce que pour démontrer les bases solides sur lesquelles repose notre monarchie parlementaire. D'autre part, la vague de sympathie républicaine qui existe parmi certains intellectuels se trouve trop faible pour s'organiser. Il faut avouer que la suspension de notre vie parlementaire avait vu un rassemblement de toutes les forces intéressées et désinterressées dont le but était l'anéantissement du régime lui-même. Mais la vie précaire que menait ce mouvement réactionnaire avait été le meilleur signe de son pouvoir réel ; il n'a pu survivre, en effet, à la chute du Ministère qu'il appuyait et qui avait été son soutien unique. Aujourd'hui il y a un vestige de l'ancien parti gouvernemental de « L'Union » dont Ziwer pacha avait été un des fondateurs et qui dispose même d'un porte-parole « El-Ittehad » («L'Union »). Mais à part ces privilèges, les « unionistes »

n'ont aucun avantage sur leurs amis « républicains » qui, réduits à une impuissance absolue ne possèdent, eux, aucune organisation, aucun organe de presse. Ils ne peuvent, ni les uns, ni les autres augmenter leurs forces, non pas à cause des restrictions dont ils ne souffrent pas, mais parce qu'ils ont contre eux des considérations d'ordre historique et politique qui sont assez fortes pour maintenir n'importe quelle forme constitutionnelle.

Nous diviserons notre sujet en deux sections où les conceptions républicaines et absolutistes seront discutées.

1° Justification historique de la monarchie constitutionnelle en Égypte ;

2° L'influence personnelle du Roi.

Dans le chapitre suivant, nous allons étudier un autre aspect de la même question, à savoir : la conciliation de la souveraineté nationale avec le mode d'établissement de la Constitution égyptienne et la forme monarchique de l'État.

§ 1. — JUSTIFICATION HISTORIQUE DE LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE EN ÉGYPTE

De temps immémorial l'Égypte jouit d'une tradition presqu'ininterrompue de nation monarchiste. Le prestige de la dynastie actuelle est donc l'œuvre d'une tradition qui dépasse sa propre histoire : le peuple se fait gloire d'avoir lui-même apporté, au cours de l'histoire, à l'institution monarchique toute la force de son concours et de sa loyauté.

On sait que la dynastie actuelle doit son origine directement au sens politique de Méhémet-Ali. Digne fondateur d'une illustre dynastie, Méhémet-Ali conçut la vaste ambition d'établir un grand État indépendant. Il savait qu'une telle ambition ainsi que la fondation d'une dynastie ne pouvaient avoir l'éclat qu'il leur fallait sans

une glorieuse démonstration de bravoure militaire. Ayant accompli ce rêve par une série de brillantes victoires dont la plus célèbre fut achevée à Konyeh (1832) et qui lui ont permis d'obtenir l'indépendance effective de l'Égypte (avec une allégeance nominale à la Turquie). Il s'est appliqué à l'œuvre de réformes intérieures dont il s'est acquitté avec le même succès. Mais ici, à l'encontre des principes de l'État moderne, où le pouvoir civil est suprême, il n'oubliait pas que la base de son administration avait été militaire. Son administration d'après le Français, Clot bey « établissait l'unité, la hiérarchie, la régularité, là où tout se décomposait, s'affaiblissait : elle le préparait (le peuple) à avoir un esprit national, à reprendre la fierté et la confiance en soi, sentiments nécessaires à une nation indépendante » (1). Il serait juste de dire que Méhémet-Ali refit l'Egypte moderne.

Dans l'intervalle qui sépara le règne de Méhémet-Ali de celui du Roi actuel, les gouvernants du pays continuaient la politique de leur grand prédécesseur. Chacun d'eux, quoique sujet à des reproches plus ou moins graves, s'est associé souvent personnellement à un événement important de l'évolution nationale.

Après le court règne d'Ibrahim, qui du vivant de son père Méhémet Ali, avait lutté victorieusement contre les Turcs, vint Saïd. Ce dernier, exécutent des réformes progressives « fit plus que tous ses prédécesseurs, sans exception, pour l'émancipation de ses sujets et pour la civilisation de l'Egypte » (2). C'est d'ailleurs Saïd qui donna à Ferdinand de Lesseps l'autorisation de percer le canal de Suez (3) dont l'importance, on le sait, est primordiale ; il fut ouvert solennel-

---

(1) Cité par M. Sabry, *La Genèse de l'Esprit National Égyptien*, thèse, Paris, 1924.

(2) Citation de P. Merruau, *L'Égypte Contemporaine*, 1840-1857, par M. Sabry, *La Genèse de l'Esprit National Égyptien*, p. 25, thèse, Paris, 1924.

(3) Il est d'intérêt purement local, quoique inapplicable strictement à notre sujet, de citer que nous avons remarqué le nom de Saïd pacha sur les registres de l'Hôtel de la Cloche à Dijon. Il venait en Europe sans doute pour s'entretenir au sujet du grand projet.

lement sous le règne d'un successeur, Ismaïl. Non seulement, ce dernier encouragea-t-il cette œuvre, mais l'Egypte lui devait un mouvement de modernisation qui lui fit dire, il y a déjà plus d'un demi-siècle, « L'Égypte n'est plus en Afrique : elle fait partie de l'Europe ». Nous y trouvons aussi un commencement sérieux des institutions parlementaires. L'occupation britannique survenue sous le fils d'Ismaïl, Tewfik, interrompit l'institution de la Chambre des délégués, précédemment établie, mais elle ne pouvait qu'accélérer le mouvement émancipateur qui prit sous le fils de Tewfik, Abbas-Hilmy, des proportions appréciables. Pendant ce règne la reconquête du Soudan fut achevée.

Vint la guerre mondiale et le khédive Abbas-Hilmy fut aussitôt remplacé, à la suite d'une intervention britannique, par un « sultan », nouveau titre accordé à son oncle le Sultan Hussein, dont la mort, pendant la guerre, permit à son frère d'occuper le trône. Le nouveau monarque déclara l'indépendance de l'Egypte en 1922 et se donna le titre de Roi.

Nous nous sommes arrêtés sur cet aperçu d'ailleurs trop rapide de notre dynastie royale, parce qu'il importe de savoir qu'elle se base sur une grande tradition qui est le fruit non seulement du peuple et du temps, mais la continuation historique d'une politique de modernisation et de gloire nationale. La dynastie s'est associée, en effet, au mouvement qui veut faire du peuple égyptien une Nation et dont le résultat aujourd'hui est une Egypte qui vise à « tenir dignement la place qui lui revient parmi les peuples et les nations civilisées » (1). « Voilà, comme l'aurait dit M. Charles Maurras, l'effet heureux qui couronne le plus naturel et le plus élégant des artifices réalistes de l'histoire : l'hymen d'une race et d'un peuple, l'identification politique d'un État et d'une Maison » (2).

---

(1) Cité du préambule du rescrit établissant le régime constitutionnel en Égypte.

(2) Ch. Maurras, *Enquête sua la Monarchie*, p. XC.

C'est cette *continuité de politique* qui, jointe à ses qualités de neutralité et à ses efforts pour resserrer l'union nationale, fait de la monarchie héréditaire et constitutionnelle, non pas une institution qui simplement convienne à nos mœurs, mais une absolue nécessité.

Nous disons « monarchie héréditaire et constitutionnelle » car il est essentiel de savoir que l'absolutisme en Egypte n'a jamais pris racine dans toute sa rigueur, et on peut chercher les débuts de notre vie représentative au-delà même de l'ère musulmanne. L'histoire nous apprend, en effet, que même les pharaons qui représentaient pourtant les dieux furent très souvent obligés de convoquer des assemblées de notables provinciaux, de grands philosophes et des dignitaires de la religion qu'ils consultaient sur les problèmes intéressant le pays et l'État. L'autorité de ces assemblées s'est accrue pendant la XIII^e^ dynastie et surtout sous le pharaon Amenhat III qui bâtit pour elles une construction spéciale à El-Fayoum. De même que sous le régime pharaonique, l'Egypte musulmanne suivant les préceptes du Coran ne pouvait avoir d'autre forme de gouvernement que celle qu'affectait l'autorité islamique. Celle-ci résidait tout entière dans les mains d'un seul homme, le khalife ; mais ce dernier ne pouvait pas se dispenser du concours des chefs populaires.

L'histoire contemporaine égyptienne ne nous fournit pas moins une preuve éclatante des tendances représentatives du peuple qu'encourageaient, nous l'avons dit, les souverains du pays. Nous renvoyons le lecteur aux nombreux ouvrages d'histoire qui traitent en détail ce sujet. Il suffit de dire ici que la Révolution égyptienne de de 1919, quoique dirigée surtout contre la domination britannique, a donné aux forces latentes du mouvement représentatif un tel élan que l'idéal démocratique se trouve avoir pénétré pour toujours dans l'esprit du peuple. Jamais l'autorité personnelle sous quel que forme qu'elle soit, ne fut moins tolérée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Et il est à l'honneur de notre Roi qu'il ait suivi les meilleures traditions de sa dynastie en ne méconnaissant pas cet esprit auquel il a consenti de donner les satisfactions les plus libérales.

En jetant un coup d'œil d'ensemble sur l'œuvre de nos souverains empêchés d'accomplir tous leurs projets et ceux de leurs conseillers par l'intervention de l'étranger, il nous paraît qu'elle constitue une justification évidente de la royauté. Nous savons que les tendances personnelles de S. M. le Roi actuel sont celles de son peuple : elles se rattachent au programme de l'émancipation complète.

Laissons de côté ces tendances et voyons comment dans un sens la fonction royale peut nous servir. Devant les vicissitudes et les injustices de la domination anglaise, il y a toujours quelqu'un qui, supposons-le, peut être indifférent ou même faible, mais dont les « fibres conscientes » restent intéressées à l'émancipation nationale du pays et tandis qu'ailleurs vont et viennent tant de ministres, de magistrats, de présidents, ce quelqu'un subsiste, immobile, rappelant au monde entier, alors même que la voix du peuple est étouffée, qu'il y a un peuple qui réclame ses droits, une nation qui demande justice. Il nous semble étrange que la politique impérialiste anglaise avait voulu tirer de la dynastie royale des avantages là où la nature même de notre monarchie ne peut qu'aider la cause de la liberté égyptienne.

Un second point se dégage de notre histoire dynastique : la haute valeur moyenne de nos princes. La dynastie actuelle date à peine d'un siècle : cependant elle a fourni à l'histoire, Méhémet-Ali, Ibrahim Saïd, Ismaïl, Hussein Kamel dont les noms retentissants se sont justifiés par de grands actes. Le hasard de la naissance semble mettre la couronne à la loterie, mais il ne faut pas perdre de vue qu'un héritier de la couronne est souvent l'objet d'une éducation longue et soigneusement choisie ; du reste sans avoir à l'apprendre il a cette connaissance, cette tradition qu'il reçoit de ses parents et de l'atmosphère de sa famille et qui va lui rendre un si grand service le jour où il occupe le trône de ses aïeux. Ce jour-là, plus que jamais le nouveau souverain a toute la conscience de sa responsabilité. Même s'il s'est montré, étant prince héritier, insoucieux de l'intérêt public le nouveau chef d'État se trouve obligé de mettre toutes ses ressources au service du peuple dont il est le grand animateur. Rappelons ce

qui a été dit d'Édouard VII jusqu'alors Prince de Galles : *sur le trône il se révéla.*

La monarchie repose donc sur des données de psychologie politiques ; elle se base surtout sur un droit moral que soutient le peuple. Et le peuple, tout en se réservant la liberté et le droit de critiquer ses leaders politiques, a dans la monarchie une croyance, un sentiment de foi qui est encore plus rationnel que la raison. C'est ainsi que l'institution monarchique peut recevoir l'énergie qu'il lui faut pour collaborer au relèvement du pays et du régime parlementaire.

§ 2. — L'INFLUENCE PERSONNELLE DU ROI

La position strictement constitutionnelle du Roi se résume dans deux articles de notre Constitution, les articles 34 et 38. Il en résulte que le Roi irresponsable, possède des attributions pour lesquelles ses ministres sont seuls responsables. Mais, quoique irresponsable, il est considéré par les juristes anglais, avoir une volonté royale (1). Pour que cette volonté prenne la forme légale, il faut qu'elle soit revêtue de certaines formalités comme le contreseing ministériel, par exemple, dans notre Constitution. La volonté royale est, autrement, inexistante. « En aucun cas, dit l'article 62 de notre Constitution, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité ». Car cet ordre verbal ou écrit n'est pas l'expression de la volonté royale, mais simplement l'émission de son avis personnel. La règle constitutionnelle de l'inviolabilité du Roi résulte de son irresponsabilité politique. Elle doit son origine à l'évolution politique de l'Angleterre où elle est l'objet d'une vénération spéciale. La fiction légale maintient que le « Roi ne peut mal faire » (« The King can do no wrong ») et qu'au Roi remonte tout le bien. Guizot l'a bien dit dans une réplique qu'il a faite à Thiers en 1846 :

(1) Anson, *Loi et Pratique de la Constitution*, p. 57.

« On peut accuser de tout les ministres. On peut les accuser de trahison, d'usurpation, de despotisme, de tyrannie, mais on ne peut accuser qu'eux et eux seuls... S'il vous plaisait de lire un discours de lord Grey, tenu dans un banquet après l'adoption de ce bill de réforme qui a fait la grande époque, la grande gloire de la vie de lord Grey, vous verriez dans ce discours lord Grey faire remonter au roi Guillaume IV l'honneur, le mérite aux yeux du pays de l'adoption du bill de réforme. Beaucoup de gens savaient pourtant que l'opinion personnelle du Roi avait été opposée à cet acte ».

Telle est la position qu'occupe tout roi parlementaire : elle semble lui enlever tout pouvoir réel. En réalité elle ne peut qu'augmenter sor prestige auprès du peuple qu'il dirige. Si le Roi est censé n'avoir aucun pouvoir personnel, il dispose, comme seul un roi parlementaire peut en disposer, d'une influence personnelle qui le met à l'abri des attaques politiques et qu'il peut exercer pour le bien du pays. Il faut donc écarter l'allégation fantaisiste d'après laquelle la position royale est purement honorifique : par la tradition qui est son propre, par l'esprit de stabilité et de neutralité qu'il représente, le Roi est en mesure de défendre avec force ses idées personnelles. Ses ministres, étant responsables devant le Parlement, ont le droit de ne point se rendre à son avis, mais un roi qui reste complètement détaché des petitesses de la politique courante peut s'attendre à ce que les ministres reçoivent ses propositions avec déférence même lorsqu'il a tort. A plus forte raison a-t-il quelque chance de plus de faire triompher sa façon de voir, si elle est rationnelle et d'ébranler les convictions bien ou mal établies de ses ministres, de faire pénétrer ses propres lumières dans leur esprit, de changer en un mot leurs certitudes en doutes, leurs doutes en certitudes.

C'est là, en effet, où se trouve le véritable avantage de l'hérédité du chef de l'État sur son élection : le Roi joint à sa personne une majesté d'influence avec laquelle le prestige passager d'un président de la République parlementaire sous quelque forme que ce soit, ne peut se comparer.

Certes, il y a des cas où l'ensemble de la politique républicaine s'est révélée en un instrument d'utilité ou même de prospérité nationale ; la France en est un exemple frappant. Mais, ce sont là des cas particuliers auxquels il ne convient pas à cet ouvrage de se mêler. Qu'il nous soit permis, cependant d'étudier comment la présidence d'une république peut agir en tant que force étatique.

On reproche pour cela au Président de la République de régime parlementaire d'avoir tous les défauts d'un monarque, sans en avoir les avantages. Il est irresponsable et ses pouvoirs personnels ne dépassent pas en pratique ceux d'un roi parlementaire. Mais il est possible qu'il reste aux yeux de ses ministres un confrère élevé, il est vrai, mais qui, peut-être, hier s'était engagé avec acharnement dans une lutte politique quelconque. L'impartialité que lui impose la Constitution peut être soupçonnée et ses propositions aux ministres courent le risque d'une indifférence de leur part. On sait comment M. Millerand s'est déclaré nettement contre ce système qui mène le chef d'État à une position, où, l'a-t-on dit avec une exagération cynique, « il chasse les lapins et ne gouverne pas ».

Les constituants allemands aussi ont bien vu les défauts inhérents à ce système, et quoique partisans du régime parlementaire, ils ont accordé un prestige au Président du Reich dû à son élection par le peuple entier. C'est là, faute de l'hérédité du chef de l'État, un avancement appréciable vers l'idéal que nous cherchons, encore faut-il que le Président ait un prestige prépondérant. Mais là aussi, il ne reste pas moins exposé à la partialité que lui demande l'exercice de ses pouvoirs étendus. Il pourra en résulter une attitude de méfiance mutuelle entre lui et les organes de l'État qui n'aidera point à la tâche de coopération gouvernementale.

Les avantages du contrepoids constitutionnel qu'est la monarchie constituent principalement une réponse aux allégations des républicains qui ne peuvent pas se vanter d'une telle perfection. Ils sont aussi bien une réplique aux prétentions du «parti plus royaliste que le Roi » ; car n'oublions pas que les absolutistes dirigent leurs criti-

ques contre le système parlementaire dont ils font l'objet de calomnies souvent sans aucune base. Lorsque le régime parlementaire se trouve pourvu d'une garantie aussi sérieuse que celle d'un roi constitutionnel, il est à la fois ridicule et imprudent de soutenir encore ces calomnies.

Se contentant pourtant de ces calomnies, le parti de « L'Union » n'a jamais osé déclarer ouvertement l'objet subversif de son mouvement, tout en laissant entendre son attachement au régime dictatorial, soit par des actes, soit par des allusions qui ne sont que trop évidentes.

Il a tombé une fois de plus dans l'absurde en maintenant qu'un roi perd de sa dignité en reléguant aux ministres qui sont responsables devant le Parlement, toute l'étendue de ses pouvoirs. Si une telle prétention peut gagner du terrain aux déserts d'Arabie, elle n'a aucune chance d'aboutir en Egypte où le Roi est entouré d'amour et de respect pour la raison même que Sa Majesté dans sa bienveillance maintient les principes démocratiques émis par la Constitution. « C'est ce que les monarques anglais ont prespue tous parfaitement compris. C'est pour cela, que préférant une situation commode et régulière à une situation embarrassée et périlleuse, ils ont pratiqué loyalement le gouvernement parlementaire dans toute son étendue et toute sa plénitude. En n'y apportant aucune restriction, en n'affichant ni préférence, ni répulsion pour tel ou tel homme d'État, en s'abstenant de toute intrigue pour maintenir ou pour évincer un Cabinet, le souverain anglais a obtenu beaucoup de concessions et s'est donné aux égards publics. Son ascendant, son influence morale se sont accrus et sont devenus d'autant plus considérables qu'ils cherchaient moins à en acquérir » (1). Au reste, dans tous les pays parlementaires, les ministres, même sûrs de l'appui des Chambres, ménagent les sentiments et les convictions du souve-

---

(1) Citation par Hervieu, *Les Ministres, Leur Rôle*, etc... de Lord Henry Brougham, *The British Constitution, its History, structure and working.*

rain. Ils ne négligent aucune occasion de prendre conseil de lui pour l'accomplissement des mesures importantes et cherchent toujours à s'assurer son concours, ils évitent surtout soigneusement toute lutte susceptible de détruire la bonne harmonie qui doit exister entre le Roi et eux.

Le souverain anglais n'en reste pas moins le symbole vivant de l'Empire. Il est certain que si on lui propose d'augmenter ses pouvoirs personnels il n'hésitera pas à refuser ; car il sait mieux que quiconque qu'un monarque qui pratique une politique personnelle devient de moins en moins entouré de l'appui de son peuple.

En Egypte, le mouvement dont est issue en réalité la Constitution est trop fort et les éléments qui s'y opposent trop faibles pour justifier un changement de régime : le régime absolu ne trouve aucun adhérent sérieux en Egypte. Le peuple et son Roi ont su éviter un régime qui leur aurait coûté le mépris du monde civilisé et qui aurait porté préjudice à l'intérêt de la monarchie elle-même, car le respect des peuples ne s'obtient plus par une parade de force dont le résultat est fort douteux, mais par l'application des principes au nom desquels ils veulent être administrés. Et la dignité royale s'accroît en proportion de la volonté personnelle du Roi d'affermir l'étendue de ces principes.

Il est regrettable qu'à l'heure actuelle où notre vie politique subit une épreuve de transition, des anciens ministres égyptiens heureusement sans influence, croient devoir critiquer ces principes qui se sont vus justifiés par l'histoire et que l'intérêt national de l'Egypte exige.

En plus des absolutistes proprement dits, il y a ceux qui, pour des raisons à eux connues, voudraient donner à la monarchie un caractère qui menacerait pour toujours l'indépendance de l'Egypte. Ils voudraient que par suite d'une révision de la Constitution le Roi fut à même de prendre certaines responsabilités à cause de la position internationale de l'Egypte. Puisque dit-on, l'Angleterre prétend encore influencer la politique de l'Égypte, il ne faudrait pas imposer

à des ministres égyptiens une responsabilité d'actes qui sont indépendants de leur volonté. C'est le chef de l'État, par sa position, qui pourrait mieux en assumer les charges. Il suffit de dire ici que l'Egypte n'a jamais reconnu les prétentions de l'Angleterre à l'égard de l'administration égyptienne et que par conséquent les ministres sont pratiquement responsables pour la plupart de leurs actes et théoriquement pour ceux dans lesquels une force majeure les empêche de prendre une part active.

CHAPITRE II

Conciliation de la souveraineté nationale avec le mode d'établissement de la Constitution égyptienne et la forme monarchique de l'État.

Parmi les difficultés qui proviennent de la Constitution, il en est une qui pourrait avoir l'apparence d'un intérêt purement théorique, mais qui en fait, renferme des condidérations d'ordre politique. Le principe de la souveraineté nationale établi par la Constitution court le risque d'être traité comme une simple formule introduite par elle. Il importe de démontrer la fausseté d'une telle conception, car l'appréciation universelle de la souveraineté nationale en Egypte éviterait une incertitude qui pourrait, autrement, mettre en conflit, le peuple et les divers organes de l'État, surtout la monarchie. Et la monarchie ne peut que profiter de la reconnaissance de ce principe : elle renforce ainsi son caractère constitutionnel et en ce faisant comme nous l'avons vu, ajoute un élément important à sa vitalité.

La conciliation qui nous paraît d'ailleurs évidente entre ce principe et le principe monarchique pourra disposer de l'argumentation d'après laquelle la souveraineté elle-même appartient au Roi ainsi que la thèse opposée qui réserve aux peuples républicains seuls le droit de souveraineté nationale.

Le principe de la souveraineté lui-même se trouve consacré dans l'article 23 de notre Constitution qui spécifie que « tous les pouvoirs émanent de la nation ».

D'origine qui remonte au moyen âge et à l'antiquité la souveraineté nationale a été énoncée avec force au dix-huitième siècle. Rousseau fut le premier à en dégager les prémisses et sa doctrine a eu des répercussions considérables sur la philosophie de la Révolution française. Toutes les Constitutions en France depuis 1789 l'ont adoptée, exception faite de la Charte de 1814. Aujourd'hui, elle est devenue une règle essentielle du droit public moderne et elle est reconnue par la plupart des auteurs, quoiqu'il soit contesté par des juristes éminents tels que MM. Duguit et Jèze qui lui opposent la théorie positiviste. D'après eux une seule chose, est certaine : les gouvernants sont les plus forts, les gouvernés les plus faibles. L'école anglaise est surtout connue pour attribuer la « souveraineté légale » au Roi et au Parlement réunis. On dit que ces deux organes peuvent tout faire, excepté faire d'un homme une femme et d'une femme un homme. Mais les auteurs anglais finissent par admettre une « souveraineté politique » qui émane du corps électoral du peuple (1).

Il est inutile d'ouvrir ici une discussion, qui ne peut que devenir purement doctrinaire, sur les difficultés qu'a soulevé la théorie de la souveraineté nationale, ni de critiquer les fausses prémisses du « Contrat social » de Rousseau qui en fut cependant un premier énonciateur. Il suffit pour satisfaire au but de cet ouvrage d'examiner les conséquences de cette doctrine au point de vue du mode de l'établissement de la Constitution égyptienne et de la forme monarchique qui en est la raison d'être.

Il est évident que notre Constitution n'est l'œuvre ni d'un Pacte entre le Roi et le peuple, ni d'une convention du peuple assemblé, mais elle est purement et simplement un octroi du Roi. Ce mode d'établissement fut vivement critiqué par des politiciens et des publicistes égyptiens qui ont vu par là une atteinte assez sérieuse à l'exercice du pouvoir souverain de la nation. « Pour promulguer cette

---

(1) R.-A. Eastwood, *A. Brief Introduction to Austin's Theory of Positive Law and Sovereignty.*

Constitution, écrit Amin-el-Rafei bey dans un article de son journal « *Al-Akhbar* », quelques jours après la promulgation, des Commissions et des Cabinets se sont succédés, mais la nation y était étrangère. Tous ont prétendu au droit de représenter la volonté nationale, et des promesses prodigieuses ont été faites pour apaiser les esprits agités. Mais la nation a persisté dans la réclamation de son droit d'établir une Constitution conforme à ses vœux. Elle a exigé ce droit jusqu'au dernier moment, car elle savait que n'importe quel Ministère ou Commission ne pouvait avoir le même souci pour elle qu'elle avait elle-même. Il s'imposait donc au Gouvernement de confier cette tâche à la nation représentée par une Assemblée librement élue. Mais le Gouvernement a manqué à ce devoir sacré, et la conséquence de cette politique fâcheuse a été la promulgation d'une Charte qui ne répond pas aux désirs de la nation » etc... etc... (1).

Cette critique peut avoir en plus de son caractère politique une portée purement juridique. En effet, le juriste se trouve dans un dilemme ou dans une position semblable. De deux alternatives : Ou bien la souveraineté appartenait à la nation et dans ce cas il eût été préférable que la nation se donnât une Constitution elle-même par la voie d'une assemblée ; ou bien la souveraineté appartenait au Roi et dans ce cas l'article 23 prend un caractère douteux, car le Roi ne peut aliéner la souveraineté au peuple, puisque la souveraineté est universellement reconnue être inaliénable.

Il semble pourtant que ces divergences doctrinales ne sont pas réelles et qu'il est fort possible d'y apporter une conciliation logique et non un « semblant d'harmonie » comme l'a avoué un confrère dans sa thèse de doctorat en discutant le même problème (2).

Examinons à ce propos l'argument contraire développé par A. Zulficar pacha, alors ministre de la Justice, dans la note expli-

---

(1) Traduction du journal *Al-Abhbar*, paru le 22 avril 1923.

(2) A. Osman, *Le Mouvement Constitutionnel en Égypte et la Constitution de* 1923, p. 81. Thèse, Paris.

cative sur la Constitution qu'il a rédigée quelques jours après sa promulgation. Parlant de l'article 23, déjà cité, il dit notamment: « c'est là une reconnaissance de la souveraineté de la nation, un des plus importants parmi les nouveaux principes de la nouvelle organisation. Auparavant tous les pouvoirs étaient réunis dans les mains du souverain qui a voulu associer son peuple à la direction du pays au moyen d'organes représentatifs tout en se réservant l'entière souveraineté, c'est le souverain en effet qui a promulgué les lois organiques successives en vigueur et il avait le pouvoir de modification et de suppression d'après sa volonté » (1)

La force de cette démonstration tombe à première vue. Elle renferme au moins un vice.

La souveraineté nationale par sa nature même ne peut être un « nouveau principe » dont bénéficie la nation. On conclut donc de l'explication donnée par l'ancien ministre que cette souveraineté qui appartenait au Roi fut aliénée dans son intégralité à la nation. Or, l'axiome universel que la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible est d'ailleurs reconnu par la Constitution elle-même (art. 1). « L'aliénation, dit Esmein, ne se conçoit, en effet, que dans le droit privé, quant aux produits de l'activité humaine qui ont une valeur d'échange. Elle ne se conçoit pas dans le droit public et quant à la personnalité ou aux facultés humaines. Pas plus qu'un individu, un peuple, en droit, ne peut pas se vendre ou se donner ; comme la liberté individuelle, la liberté politique est naturellement inaliénable. Mais même en admettant que la souveraineté ne se conçoive pas comme nécessairement inaccessible en elle-même, l'acte par lequel une nation la céderait à un moment donné, doit être considérée comme nul et inefficace en droit. On n'aliène, en effet, que ce qui nous appartient. Or, la souveraineté nationale n'appartient pas en propriété à la génération présente, qui nécessairement et légit.-

(1) W. Ibrahim, *La Nouvelle Constitution de l'Égypte* Annex, II (traduction), p. 270. Thèse, Paris 1925.

mement en a le libre exercice, mais simplement l'exercice : elle appartient à la nation, incarnée dans l'État, c'est-à-dire à la série des générations successives ; elle appartient aux hommes de demain comme aux hommes d'aujourd'hui. C'est un dépôt sacré que les générations se transmettent l'une à l'autre » (1). Donc dire que le Roi était souverain et qu'il a transmis cette souveraineté à la nation est un non-sens juridique.

Le Roi avant la promulgation de la Constitution n'était pas souverain au sens propre du mot. Il exerçait les pouvoirs souverains et qui appartenaient comme pour toujours à la nation. L'octroi de la Constitution n'a pas changé l'essence même de la souveraineté nationale. Cependant au lieu que cette souveraineté soit *exercée* par le Roi seul, comme cela fut le cas avant la promulgation de la Constitution, cette souveraineté nationale est *exercée après la promulgation par le Roi et son Parlement.* En effet, la possibilité d'une souveraineté politique incarnée dans la personne seule du Roi ne se conçoit que dans le droit divin auquel personne ne croit en Egypte y compris Zulficar pacha. Si notre ancien ministre essaye d'en sortir par une subite déclaration de foi au droit divin, sa position ne pourra pas s'améliorer. Car, d'après le droit divin, même la souveraineté tenue par le prince est inaliénable, le prince étant considéré en tant que représentant de Dieu sur terre.

Par conséquent, il y a dans la note de l'ancien ministre une confusion évidente entre la souveraineté nationale et son exercice. Il est donc naturel de dire que même sous l'aspect le plus illégitime de la domination britannique, la souveraineté nationale résidait dans la nation quoique les Anglais en eussent l'exercice de fait. Cela tient non seulement à l'inaliénabilité, mais à l'imprescriptibilité de la souveraineté nationale.

On voit donc qu'une harmonie parfaitement juridique peut exister non seulement entre l'octroi royal d'une constitution et le prin-

(1) A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, 7e édition, p. 301.

cipe de souveraineté nationale, mais, conséquence naturelle, entre celle-ci et la forme monarchique de l'État. Il nous semble que c'est une prétention approchant de l'usurpation que de dire que l'exercice de la souveraineté nationale n'appartient qu'aux nations républicaines. Les Anglais, se basant sur le terrain du droit historique et positif plutôt que sur un principe précis, ont, il est vrai, effectivement organisé le gouvernement de la nation et par la nation. Mais diverses Constitutions modernes en acceptant et proclamant le principe de la souveraineté nationale l'ont accouplé avec la forme monarchique. Le « gouvernement, dit l'article premier de notre Constitution, a la forme représentative ». La nation est *représentée* par son Roi et son Gouvernement parlementaire auxquels elle délègue l'exercice de ses pouvoirs souverains. Car, puisqu'il y a représentation de la nation, il y a naturellement délégation des pouvoirs. D'ailleurs, la Constitution française de 1791 indique cette thèse avec une admirable clarté. « La nation de qui seule émane tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative ; les représentants sont le Corps législatif et le Roi ».

En appliquant ce principe au régime égyptien, on peut dire que le Roi auquel seul avaient été délégués les pouvoirs de la nation a, en octroyant une Constitution, délégué de son côté ces pouvoirs au Roi et au Parlement réunis. La nation au lieu d'être représentée dans l'exercice de ses pouvoirs de nation souveraine par le Roi seul, comme cela avait été le cas avant la promulgation de la Constitution, se voit représentée maintenant, suivant l'expression anglaise par le « Roi en Parlement » (the King in Parliament). Ces deux organes réunis exercent la souveraineté politique de la nation. Ils ne sont pas pour cela souverain, car la souveraineté subsiste dans la nation.

CHAPITRE III

L'occupation britannique et la déclaration du 28 février 1922

Depuis et même avant l'occupation britannique de l'Egypte en 1882, notre pays a subi l'influence de la Grande-Bretagne sous des formes diverses. D'abord l'occupation avait, suivant les déclarations solennelles des hommes d'État anglais, un but provisoire : la Grande-Gretagne ne voulait qu'une chose, rendre à une Égypte troublée, sa sécurité intérieure et se retirer ensuite. Mais la sécurité intérieure n'avait été troublée que par une querelle exclusive au peuple égyptien dont l'histoire des autres pays nous fournit de nombreux exemples : il s'agissait d'une lutte entreprise par la démocratie naissante de l'Égypte contre le despotisme de son monarque. Le mouvement mené par le colonel Arabi pacha contre l'autorité du khédive Tewfik n'était donc pas une simple révolte militaire. Elle était, suivant l'aveu du représentant anglais, lord Cromer lui-même, « une vraie révolution dirigée contre l'oppression ». « Au lieu d'encourager ce mouvement, dit M. Sabry (1), le gouvernement libéral de Gladstone, sous l'éternel prétexte « de rétablir l'ordre », envoya ses cavaliers et ses fantassins pour l'étouffer et soutenir l'autocrate Tewfik qui ne tarda pas à lui être hostile... ; (il) a sapé

(1) *Question d'Égypte*, p. 54. Paris 1920.

la révolution nationale et libérale et usurpé le pouvoir de son protégé Tewfik. La puissance occupante devint propriétaire ».

Malgré les soixante promesses répétées par des ministres anglais d'évacuer l'Égypte (1), l'Angleterre s'est mise non seulement à l'œuvre d'organiser un protectorat de fait, mais profitant plus tard de la guerre mondiale déclara son protectorat officiel, le 18 décembre 1914. En vérité, l'Angleterre par cet acte illégitime et nul, confirma à son insu l'indépendance de l'Égypte. En mettant fin à la suzeraineté nominale de la Turquie sur l'Égypte, l'Angleterre ne fit que suivre l'Égypte elle-même dans cette voie, car l'Égypte avait de son côté mis fin à ses relations avec la Turquie à laquelle elle avait déclaré la guerre le mois précédent. Libre de toute entrave légale, l'Égypte put se considérer avoir acquis « *de jure* » son indépendance complète.

Les Égyptiens voulurent voir dans le protectorat une mesure provisoire de guerre et continuèrent à donner aux Alliés un appui que les Anglais eux-mêmes reconnaissent avoir été indispensables à leur victoire en Orient.

Cependant les Anglais prenant cet esprit pour une tendance de soumission de la part de l'Égypte, donnèrent libre cours à leur politique de domination et d'opression. Ils préparaient, sans le vouloir, l'esprit national à éclater au moment opportun.

Quant, après l'armistice, l'Angleterre refusa d'entendre la voix de l'Égypte, le mécontentement atteint son comble. La révolution se déclara avec un acharnement qui, vu notre caractère de nation docile, fut l'ultime expression de cette volonté nationale que l'Angleterre cherchait à briser par le fer et par le sang.

Pour remédier à une situation embarrassante, l'Angleterre s'est

---

(1) En voici un exemple : Le gouvernement de sa Majesté (britannique) a démenti toute intention d'annexer l'Égypte, ou d'y établir un protectorat... Cela aurait été la violation de la politique traditionnelle de l'Angleterre, la violation de ses engagements envers le Sultan, la violation du droit international (Sir Wolf, 1887, *Livre Bleu.*)

vue obligée, quelques années plus tard, de reconnaître l'indépendance de l'Égypte par une déclaration faite le 28 février 1922 (1).

Hâtons-nous d'expliquer que cette indépendance se trouve limitée par des réserves que les Anglais ont cru devoir lui apporter et qui lui enlèvent, en somme, une grande partie de son importance. Il est vrai que d'après l'Angleterre, « la Déclaration du 28 février » (comme on la dénomme en Égypte) n'est qu'une tentative provisoire de résoudre le problème égyptien : un cynique peut donner à l'occupation « provisoire » de l'Égypte un sens tout spécial selon le dictionnaire de la politique anglaise en Égypte.

Examinons la Déclaration, car il est évident qu'aucune compréhension du régime et de ses problèmes n'est possible sans connaître le statut international du pays, ses antécédents et ses répercussions,

---

(1) *Journal Officiel* (égyptien) extraordinaire n° 20 du 28 février 1922.

DÉCLARATION A L'ÉGYPTE

CONSIDÉRANT que le Gouvernement de Sa Majesté conformément à ses intentions déclarées, désire immédiatement reconnaître l'Égypte comme État souverain et indépendant, et ;

CONSIDÉRANT que les relations entre le Gouvernement de Sa Majesté et l'Égypte constituent un intérêt essentiel pour l'Empire britannique ;

Sont déclarés par les présentes les principes suivants :

1° Le protectorat britannique de l'Égypte est terminée et l'Égypte est déclarée être un État souverain et indépendant ;

2° Aussitôt que le Gouvernement de Sa Hautesse aura promulgué un Acte d'indemnité applicable à tous les habitants de l'Égypte, la Loi martiale proclamée le 2 novembre 1914 sera abrogée.

3° En attendant le moment où il sera possible, par la libre discussion et des accomodements amicaux des deux côtés de conclure entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement égyptien des accords en ce qui regarde les matières suivantes, ces matières sont absolument réservées à la discrétion du Gouvernement de Sa Majesté.

a) La sécurité des communications de l'Empire britannique en Égypte ;

b) La défense de l'Égypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte ;

c) La protection des intérêts étrangers en Égypte et la protection des minorités ;

d) Le Soudan.

En attendant la conclusion de tels accords, le *statu quo* en toutes ces matières restera intact.

sur la vie constitutionnelle. Nous avons présenté un aperçu des antécédents ; étudions maintenant le statut lui-même et ses répercussions constitutionnelles.

Au point de vue juridique, la Déclaration du 28 février n'a qu'un avantage, c'est d'avoir lié la volonté de l'Empire britannique au principe de l'indépendance égyptienne. Et nous savons que d'après le droit international, un engagement unilatéral de ce genre a force juridique.

Aussi, toutes les puissances du monde se sont-elles empressées à reconnaître l'indépendance du pays, le lendemain même de sa déclaration par S. M. le Roi, le 15 mars 1922. L'Égypte est donc légalement indépendante non seulement à ses propres yeux — cette indépendance, elle la devait d'ailleurs à la rupture de ses relations avec la Turquie — mais aux yeux du monde entier, exception faite de... la puissance qui l'avait reconnue la première !

Tel est l'étrange effet de la Déclaration elle-même. L'Angleterre commence en réalité par la reconnaissance du principe d'indépendance et finit par se réserver une discrétion absolue sur des points déterminés qui menacent la *véritable portée même théorique du principe d'indépendance* : c'est là heureusement une prétention provenant uniquement du gouvernement anglais, elle ne peut restreindre la façon de voir ni des puissances étrangères, ni de l'Égypte elle-même. La différence entre la Déclaration et le protectorat tout court, au point de vue anglais, ne porte, en effet, que sur le nombre des questions que l'Angleterre prétend réserver à sa discrétion absolue : tandis que sous le protectorat, l'Angleterre réservait son droit sur un nombre indéterminé des points, elle se trouve contrainte par la Déclaration de n'intervenir en toute liberté que dans les questions y détaillées, à savoir :

a) la sécurité des communications de l'Empire britannique en Égypte ;

b) la défense de l'Égypte contre toute agression étrangère ou toute ingérence étrangère, directe ou indirecte.

c) la protection des intérêts étrangers et la protection des minorités ;

d) le Soudan.

Voilà pour la théorie du régime du 28 février. Elle peut enlever au Gouvernement égyptien un vaste champ d'activité politique et constitutionnel ; réduisant ainsi les ministres, leur responsabilité devant le Parlement et tout le mécanisme parlementaire lui-même à la discussion des questions dont l'importance dépasse légèrement celles que discutent les conseils municipaux des pays indépendants et décentralisés.

Mais les choses se passent autrement en pratique. En effet, la Déclaration du 28 février doit toutes ses qualités ainsi que tous ses défauts à sa souplesse, à son élasticité. Elle prévoit, de son propre aveu, un régime passager « en attendant, dit-elle, le moment où il sera possible, par la libre discussion et des accomodements amicaux des deux côtés, de conclure entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement égyptien des accords, etc... » Pendant que dure la période de transition, le régime constitutionnel ne peut que se façonner d'après le flux et le reflux des relations anglo-égyptiennes.

L'histoire toute récente de notre Gouvernement parlementaire qui fut inauguré au début de 1924 est là pour confirmer l'apprécirtion que nous soutenons. Sous le Gouvernement présidé avec tant de talent et d'énergie par Saad Zaghloul pacha, l'Égypte a pu tirer de la Déclaration du 28 février, le maximum de ses avantages et le minimum de ses inconvénients.

Disposant d'une quasi unanimité parlementaire qui confirma une fois de plus son « leadership » de toute la nation, Zaghloul pacha n'hésita pas pourtant à se conformer aux particularités de nos relations avec les étrangers, de notre histoire nationale et de notre situation géographique. Dans ces limites, il pratiqua une politique qui sans sortir de la légalité ou des usages diplomatiques, n'en fut pas moins vigoureuse Le discours du trône prononcé à la

séance inaugurale du Parlement, le 15 mars 1924, définit la ligne de conduite du Cabinet Zaghloul : s'adressant aux membres du Parlement, le Roi dit : « Une tâche ardue et délicate d'où dépend l'avenir du pays, s'impose à vous, celle de réaliser son indépendance complète dans la vraie acception du mot». Et Zaghloul pacha ne se contenta pas de réclamer la liberté d'agir des ministres égyptiens : il la mit en exécution. Jamais le pays n'atteignit un tel degré de prestige national et de confiance en lui-même. M. Louis Bertrand est allé pendant cette période en Égypte. L'éminent académicien français est loin d'être un adorateur de l'Égypte qu'il qualifie un « pays ennemi » et pour des causes qui sont pour la plupart le produit d'une vive imagination. Ses jugements doivent être acceptés avec cette réserve, à notre avis, essentielle. « J'ai tout de suite la sensation, dit-il, qu'il y a quelque chose de changé depuis mon premier voyage, dans l'atmosphère et même dans l'aspect du pays. L'Égypte désormais possède un Roi et un Parlement. Nous ne sommes plus dans une colonie anglaise, mais dans un État indépendant, une libre monarchie. L'attitude des fonctionnaires et des soldats de Sa Majesté le Roi d'Égypte nous le signifie clairement, dès le seuil. Ce ne sont plus les mines effacées, les manières humbles d'autrefois. Certes, ces messieurs se montrent corrects, même quelque peu courtois, mais c'est une courtoisie ou une correction quelque peu tendue ou crispée qui n'attend qu'un prétexte pour déposer le masque et découvrir des figures arrogantes ou agressives » (1). Ce qui nous importe dans les opinions de M. Bertrand, ce n'est pas de critiquer ses inexactitudes criantes, mais d'en degager une vérité que même M. Bertrand n'a pas pu laisser de côté. Pendant que M. Bertrand subissait les désagréments de l'hospitalité de ses « ennémis », *il se sentit au sein d'un pays indépendant.*

Zaghloul pacha avait fait, en effet, des institutions déformées du 28 février un monument dans lequel on commençait à voir une

(1) L. Bertrand, *Devant l'Islam*, p. 18 et suiv., Paris, 1926, 7e édition.

ligne, une harmonie. Et s'il n'était pas empêché dans la grande œuvre qu'il construisait, ce n'était pas seulement parce qu'il déployait de la patience, de l'énergie et de l'esprit créateur, mais parce que la politique « tolérante » du Cabinet Macdonald préférait se tenir à l'écart de toute ingérence dans les affaires de l'Égypte. Lorsque les conversations entamées par Zaghloul pacha avec M. Macdonald en l'automne de 1924 échouèrent, le président du Conseil égyptien rentra en Égypte avec le ferme espoir de continuer sa grande œuvre de reconstruction nationale. Il fut moins disposé que jamais à rallumer une agitation qui manquait de raison d'être et se décida à s'appliquer aux réformes intérieures en attendant le moment propice où il pourrait reprendre ses négociations avec le Gouvernement britannique. Dans l'intervalle, le Cabinet Macdonald démissionna et le cabinet Baldwin lui succéda.

C'était précisément au moment où Zaghloul pacha adoptait une politique d'apaisement, de conciliation et de réformes que survint le meurtre abominable du commandant anglais, le Sirdar Lee Stack (novembre 1924).

Ce n'est pas à nous de donner les détails de ce crime politique sans doute, mais commis par des Égyptiens dépourvus de toute responsabilité et de raison. Il suffit de dire que l'ultimatum britannique qui protesta contre le crime en imputa la responsabilité directe aux agissements des ministres égyptiens (1), exigea de l'Égypte une indemnité de cinq cents mille livres sterling (soit au cours du change actuel, soixante millions de francs), la révision des projets d'irrigation au Soudan et autres « satisfactions » qui n'avaient de rapport aucun avec le meurtre de sir Lee Stack. Dans une réponse pleine de dignité et de modération, le Cabinet Zaghloul maintint

(1) Au cours de mon voyage de Port-Saïd à Marseille, il y a quelques mois, j'ai eu la bonne fortune de rencontrer sir Robert Horne, ancien chancelier de l'Échiquier britannique et une des lumières du firmament politique de son pays. Nous discutions entre autres la question des responsabilités du crime contre le général Stack. » Vous n'avez plus droit ni à notre sympathie, ni à notre respect, dit-il, car votre Gouvernement a commis des assassinats contre nos hommes en

qu'il était disposé à donner satisfaction aux exigences légitimes de la Grande-Bretagne, y compris le châtiment des criminels et l'indemnité énorme infligée par le Cabinet britannique, mais déclara que pour la plupart des autres exigences elles étaient contraires aux engagements acceptés par l'Angleterre elle-même. Les Anglais répondirent par l'occupation des douanes, le Cabinet Zaghloul démissionna et fut remplacé par Ziwer pacha, qui, satisfait, on le sait déjà, des bénédictions de ses protecteurs britanniques eut pour politique de suspendre la vie parlementaire et d'obéir aux instructions du Foreign Office. Cet état de choses dura dix-huit mois, au bout desquels grâce à un mouvement vraiment national, les représentants du peuple rentrèrent enfin dans leurs fonctions. Ils s'efforcent maintenant de regagner le terrain perdu par Ziwer pacha et de concilier les exigences raisonnables de la politique anglaise avec les droits du peuple qu'ils représentent.

Nous avons tenu à passer en revue ces aspects de notre vie contemporaine d'abord pour en étudier les tendances et principalement pour faire ressortir les singularités du régime du 28 février. Sous ce même régime on voit le contraste poignant d'une part d'un gouvernement parlementaire indépendant autant que possible de toute intervention étrangère (tel fut le Gouvernement Zaghloul), d'autre part un gouvernement qui cherche par tous les moyens à étouffer l'esprit parlementaire et à recourir à l'aide de l'étranger (tel fut le gouvernement Ziwer).

Ce contraste est au caractère même de la Déclaration du 28 février, à ses incertitudes, à son déséquilibre. Tant qu'elle se trouvera en

---

Égypte». Cette obssession semble avoir gagné non seulement les déclarations officielles plus ou moins intentionnelles, mais les pensées plus sincères d'un simple particulier, quoique ancien ministre, qui faisait un voyage d'agrément sur le bord d'un paquebot. Elle est dénuée de tout fondement et je n'ai pas hésité à répondre dans ce sens aux allégations de sir Robert Horne. En effet, les crimes politiques en Égypte furent plus nombreux sous le régime martial anglais que maintenant, mais ni sir Robert Horne, ni aucune personne raisonnable ne peut imputer ces crimes, d'autrefois aux agissements des gouverneurs britanniques.

présence de cette Déclaration, l'Égypte devra vraisemblablement s'adapter aux caprices des ministres anglais et leur représentant en Égypte, ou elle subira les conséquences de son refus.

Il est vrai que pour créer une politique égyptienne vis-à-vis de l'Angleterre, tout dépend non seulement des circonstances, mais de la personnalité du Ministère égyptien. On sait comment cette personnalité, permit au Ministère Zaghloul de résister aux empiètements de la diplomatie anglaise, et comment, par contre la personnalité de Ziwer pacha amena le pays aux abîmes d'une domination étrangère.

Ces considérations prêtent force à l'opinion d'après laquelle le meurtre du sirdar, quoique répréhensible et atroce, n'était qu'un prétexte pour faire aboutir les intentions déjà préconçues du Cabinet britannique. Il semble que ces intentions se résumaient dans le désir du Gouvernement anglais de se débarrasser d'un esprit (fortement empreint de la personnalité de Zaghloul pacha) et d'un régime dont l'indépendance commençait à nuire à leurs intérêts d'impérialisme agressif. L'opinion publique en Angleterre (et, rappelons-le, en Egypte aussi) avait raison de s'indigner d'un crime abominable dont la responsabilité pesait cependant sur ses auteurs fanatiques. Mais, peut-on justifier les mesures extravagantes, requises par l'ultimatum britannique et obtenues sous le Cabinet Ziwer pacha, autrement que par le fait que l'Angleterre voulait non seulement se venger d'un meurtre politique, mais s'immiscer impunément dans les affaires purement égyptiennes? Car l'Angleterre d'après la Déclaration du 28 février, ne prétend-elle pas jouir d'une « discrétion absolue » pour intervenir dans certaines questions ?

C'est pourquoi le devoir s'impose devant nos hommes d'État de conclure au plutôt un accord qui tout en sauvegardant les réels intérêts de l'Angleterre, donnera à l'indépendance égyptienne et au régime parlementaire, une base stable et solide. Car la Déclaration du 28 février ne prétend régler que les grandes lignes d'un régime purement provisoire : en somme ce n'est que le prélude du régime

normal et effectif. Tant qu'elle subsiste, il y a toujours danger pour le régime parlementaire. Il est intolérable que l'épée de Damoclès soit suspendue perpétuellement sur notre vie parlementaire, sur nos libertés, sur nos institutions. Il n'est pas moins nuisible à nos intérêts que pour échapper à ces conséquences, nos ministres soient contraints d'arriver à des accommodements et des compromis qui enlèvent à l'autorité gouvernementale égyptienne, une grande partie de son prestige. Les Anglais, de leur côté, n'ont aucun profit à en tirer, car en s'ingérant impunément dans les affaires d'un pays indépendant, ils ne peuvent prouver leur sincérité qui est à la base, prétend-on, de leur politique traditionnelle.

Il est donc dans l'intérêt et des Égyptiens et des Anglais de conclure un accord déterminant une fois pour toutes, leurs relations, les uns envers les autres. De leur côté, les Egyptiens ne demandent que la satisfaction d'une aspiration modeste et parfaitement légitime : leur liberté. Dans une entrevue que j'ai eue avec sir Robert Horne je lui ai soumis cette idée en ajoutant que les Anglais veulent devenir nos maîtres. La réplique de l'éminent homme d'État anglais pour être énergique, n'en a pas été moins évasive. « Nous ne voulons pas être vos mercenaires, dit-il ». L'ironie et l'esprit de domination de cette observation émanant d'un Anglais haut placé à un modeste Egyptien ne peuvent échapper à personne.

Ce n'est pas par de tels sentiments que les Anglais pourront arriver à nous convaincre de leur sincérité ou de leur désir de résoudre le problème égyptien. Il faut tout d'abord qu'ils écartent l'esprit dechauvinisme et de vanité nationale qui ne sont plus à la mode au vingtième siècle. En dehors des considérations de moralité politique, l'Angleterre ne pourra que profiter de sa reconnaissance effective de l'indépendance égyptienne : son commerce et ses intérêts ne pourront que prospérer avec un pays qui ne lui sera plus hostile. Au reste, la tâche d'occuper et de contrôler au besoin un pays civilisé de 16 millions d'habitants est une charge ardue et coûteuse : elle ne peut améliorer ni le sort du contribuable anglais, ni

l'avenir du chômage en Angleterre. Elle sera toujours une source d'ennui pour l'Angleterre en Orient et constituera enfin une infraction évidente à ses nombreux engagements solennels d'évacuer l'Égypte.

S'il est vrai que les Anglais commencent à accueillir favorablement toutes ces considérations puissantes et que l'on dit même que les ministres compétents de Sa Majesté britannique seraient à même de franchir le pas décisif, la cause de la paix, de la justice internationale et de la liberté ne pourra qu'en profiter.

Et c'est uniquement sous un régime stable et complètement indépendant que nos gouvernants et nos législateurs, libres de toute entrave anormale, pourront mettre toutes leurs ressources au profit du salut constitutionnel et national. Certes, nous avons une garantie de stabilité pour le régime, en la forme d'une monarchie constitutionnelle et parlementaire, mais cette stabilité ne sera complète que le jour où notre indépendance gouvernementale et nationale deviendra complète.

CHAPITRE IV

Les Capitulations Étrangères

Au profit de ceux parmi nos lecteurs français qui ne connaissent pas ce régime il nous faut en donner un aperçu d'abord, ensuite critiquer son application.

Les Capitulations sont l'ensemble des droits et des privilèges dont jouissent les sujets de quinze puissances en Egypte. Au point de vue financier, ces étrangers ont le droit de se soustraire à tout impôt non foncier et non douanier auquel les puissances n'ont pas donné leur consentement. Au point de vue judiciaire, ces étrangers sont justiciables en général devant les tribunaux mixtes (établis en 1876) pour les litiges du droit civil ou commercial entre eux ou entre eux et les Egyptiens ; ils sont justiciables devant leurs propres tribunaux consulaires pour les procès criminels et ceux qui se rattachent au statut personnel. Enfin, aucune visite au domicile d'un étranger « privilégié » ne peut se produire sans le consentement du consulat de son pays. La police égyptienne ne peut intervenir qu'en cas d'incendie ou de violence.

Quant à l'origine des Capitulations, elle est très obscure : elles devaient d'abord leur force aux traditions plutôt qu'aux prescriptions précises des traités. Les autorités islamiques d'autrefois avaient l'habitude d'accorder par esprit de tolérance, aux chrétiens, des garanties extraordinaires visant leur liberté dans l'exercice de leurs cultes et de leurs coutumes particulières. Ces garanties devin-

rent par la force du temps et de l'usage des lois incontestables. Il y avait par contre des traités proprement dits, tel l'accord survenu entre les Florentins et Abu-el-Nasr, sultan d'Egypte en 1488 où celui-ci reconnut que « si un litige se produisait entre les Florentins eux-mêmes les juges du pays devaient laisser au consul florentin le soin de juger l'affaire d'après les lois florentines ».

Le premier traité d'importance qui règla le régime contemporain des Capitulations en Egypte date de l'an 1740 : ce fut un accord signé par le Sultan ottoman Mahmoud Ier, d'une part et Louis XV, Roi de France, d'autre part. Les autres puissances ne tardèrent pas à suivre l'initiative des Français : depuis ce temps les Capitulations soit par la négligence des gouvernants ottomans, soit par la vigilance des représentants étrangers, prirent des proportions qui ne furent pas prévues en réalité par les traités en question.

Mais, il n'y a aucun doute que juridiquement ces traités, quoique signés par les autorités ottomanes, s'appliquèrent à l'Égypte car lors de leur signature, l'Egypte faisait partie de l'Empire ottoman ; d'autant plus que Méhémet-Ali fut tenu par un « firman » (rescrit impérial ottoman) de 1840 de se conformer aux Capitulations.

Les arguments que nous avons développés au sujet de la Déclaration du 28 février, qui est à la fois une menace et une restriction de notre liberté constitutionnelle, s'applique avec la même force au régime capitulaire. Les étrangers éclairés admettent que ce régime inique est un obstacle au progrès politique et social du pays ; ils sont d'accord que leurs privilèges sont en vérité illusoires et ne peuvent pas dépasser les garanties que, sans ce régime, le Gouvernement égyptien sera en mesure de leur accorder. C'est ainsi que préférant leur véritable salut et le progrès éventuel des ressources du pays qui les abrite avec tant d'hospitalité, à des sauvegardes inutiles de leurs intérêts ils n'hésiteront pas à se réjouir de l'abolition du système capitulaire. Lord Cromer, dont personne ne peut contester la profonde connaissance de l'Egypte s'est déclaré ainsi à ce propos, il y a déjà vingt ans : « Le régime des Capitulations étrangères actuelle-

ment en vigueur en Egypte ne répond plus aux conditions égyptiennes pour une raison que je n'hésite pas à indiquer : l'Egypte est parmi les nations orientales qui possèdent ce régime, l'une où la civilisation et les méthodes occidentales de gouvernement ont pu pénétrer et s'adapter avec succès ».

L'expansion des Capitulations étrangères avait prit effet, en réalité, à la suite des actes de despotisme et d'oppression dont les sujets étrangers furent, notamment au Moyen-Age, les victimes. Ceux-ci ne voulurent qu'une chose : échapper aux conséquences de l'oppression. Lorsque le régime d'un pays devient normal et juste, il est évident que les vœux passifs de tout citoyen étranger, du commerçant ou du fermier, se transforment en vœux positifs.

Le commerçant ou le fermier ne voit plus dans les restrictions une protection de son intérêt (quoique cela fût le cas autrefois sous un régime exceptionnel) mais un véritable mal, s'il se trouve par là même incapable de coopérer avantageusement avec le Gouvernement.

Et le Gouvernement lui-même en souffre plus que les étrangers. Car la tâche d'un gouvernement, comme disent les Anglais, est de gouverner. Si par des restrictions stupides, il se trouve obligé de remettre indéfiniment ses projets, le pouvoir gouvernemental deviendra de moins en moins efficace et le progrès du pays de plus en plus lent.

Nous voyons ces inconvénients tous les jours dans l'application des Capitulations en Egypte. Le Gouvernement égyptien envisage en ce moment des projets pour le relèvement matériel et moral du pays : de nouvelles œuvres d'irrigation, des hôpitaux, des écoles, des dépenses pour le développement de la vie municipale ou de l'armée nationale etc.... etc... Tous ces projets pour être utiles n'en sont pas moins coûteux. Pour les exécuter, il faudra ou créer de nouveaux impôts, ou conclure un emprunt. Le résultat dans les deux cas est en vérité le même, puisque pour s'acquitter d'une dette, il faudra avoir recours aux impôts. Si l'on se rapporte au budget égyptien, on sera étonné de l'insignifiance des contribuables obligatoires au fisc. Dans un bugdet de 36.870.000 livres égyptiennes, on n'y voit que

18.290.000 livres égyptiennes en impôts et droits d'État. Le reste du revenu provient principalement des Chemins de fer de l'Etat, des P. T. T. ou autres services publics dont les bénéfices, on le sait, ne sont jamais grands.

On pourra en conclure que le contribuable égyptien, à l'encontre de son collègue français, n'a pas le droit de se plaindre des impôts. Ceci, hélas ! n'est vrai qu'en apparence, car, les impôts qui figurent dans le budget égyptien frappent pour la plupart les propriétés immobilières, le coton et les articles d'importation. Or, la presque totalité des propriétaires fonciers (1) et la grosse majorité des propriétaires immobiliers sont des Egyptiens : ils sont les premiers à souffrir des revenus budgétaires. Du reste, aucun impôt n'est prélevé sur le revenu ou sur la production industrielle dans le budget égyptien. Cette inégalité entre contribuables, devient scandaleuse si l'on se rend compte que l'industrie et le commerce de l'Egypte, soit par un défaut du tempérament commerçant de l'Egyptien, soit par des circonstances que nous ne pouvons pas détailler ici, sont en grande partie dans les mains de l'étranger. Le commerçant ou l'industriel étranger, protégé par les privilèges capitulaires, ne paye rien à l'État sur les revenus énormes qu'il tire des capitaux qu'il engage « ou pour être exact, dit Ismaïl Sidky pacha, président de la Commission des Finances à la Chambre des députés, dans un discours magistral (2), il ne paye que 2% du loyer de son bureau ou de sa résidence ! ».

D'ailleurs, cette inégalité devant l'impôt, tout en étant contraire aux prescriptions de notre Constitution et de toute constitution moderne, menace l'équilibre même du budget. Que fera-t-on si par suite d'une crise financière, toujours possible en Egypte, un déficit budgétaire se déclare ? On sera en présence d'un pays qui possède d'immenses ressources budgétaires et dont il ne peut pas

(1) Parmi les deux millions de propriétaires fonciers en Égypte, il n'y a que huit mille qui sont des étrangers.

(2) Journal, *Al-Siassa Hebdomadaire*, du 27 mars 1926.

faire emploi pour s'échapper à la ruine. Pourquoi ? A cause des restrictions, dites Capitulations, que nos ancêtres dans leur bienveillance avaient cru devoir apporter à leur propre pouvoir ! (1)

Il est vrai que l'Egypte possédant en ce moment un excédent de recettes de 25.000.000 livres égyptiennes pourra d'après quelques-uns, se dispenser de toutes les contributions fiscales auxquelles elle a droit. Mais, comme l'a bien démontré Ismaïl Sidky pacha, cette richesse n'est qu'apparente. Elle fut accumulée en partie par suite d'une politique d'économie, dont Sidky pacha lui-même, en tant que ministre des Finances, était, il faut l'admettre, un inspirateur incontesté, mais surtout par les circonstances de la guerre et des événements qui lui succédaient. Les projets de reconstruction envisagés auparavant furent pour ces raisons arrêtés momentanément, mais ils restent toujours à la charge de nos administrateurs. Il est certain que pour les accomplir, il faudra employer une partie importante des fonds que le Trésor égyptien tient en disponibilité, et ces fonds ne tarderont pas à la longue à s'épuiser.

Les Capitulations judiciaires ne sont pas moins pesantes sur le Gouvernement égyptien que les Capitulations financières, avec cette différence toutefois que celles-ci jouissent d'une base juridique

---

(1) Sidky pacha dans son discours a soutenu une thèse qui n'est nouvelle que dans la manière énergique dont elle a été présentée. D'après lui, les Capitulations n'exemptent pas les étrangers des impôts, car dans les traités sur lesquels se basent les Capitulations aucune mention sérieuse n'y est faite qu'à la nécessité de laisser la » porte ouverte « à toutes les puissances. Ils ne font qu'interdire au Gouvernement d'imposer la « gezia » sur les sujets des puissances étrangères. La « gezia » fut un impôt que, dans les temps reculés, les autorités precevaient des « rayahs » (sujets non--mulsumans de l'État). Ce fut une forme d'esclavage personnel auquel les puissances ne voulaient pas, naturellement, exposer leurs sujets en Égypte. D'ailleurs la déclaration de Londres du 17 mars 1885 posa officiellement le principe d'égalité devant l'impôt. Les puissances se sont accordées à reconnaître « la légitimité de soumettre leurs sujets, en Égypte, aux mêmes impôts que ceux perçus des Égyptiens ».

Il en résulte que si, en Égypte, il y a une tendance à croire que les Capitulations accordent aux étrangers une exemption des charges fiscales, cette tendance ne repose sur aucun fait juridique. Elle repose tout simplement sur l'usage auquel la faiblesse de nos gouvernants a donné une apparence de légalité.

plus réelles que celles-là. Mais les Capitulations judiciaires restreignent elles aussi l'action gouvernementale à un degré même plus élevé que les Capitulations financières.

Elles donnent aux tribunaux qui ne se soumettent pas à l'autorité de l'État égyptien le droit d'exister au sein même du pays ; alors que les sujets en litige dans ces tribunaux peuvent avoir un intérêt purement égyptien.

Cela s'applique aussi bien aux Tribunaux mixtes qu'aux Tribunaux consulaires.

La majorité des juges des Tribunaux mixtes sont en réalité nommés par les puissances intéressées ; ce n'est que par courtoisie qu'on donne au souverain du pays le droit de les nommer officiellement. Les juges égyptiens y sont en minorité. Ce n'est pas à nous de critiquer le travail accompli en pratique par ces tribunaux : d'un sens ils ont fait un bien incontestable. Ils ont enlevé aux étrangers beaucoup de droits exagérés et que ces derniers devaient à l'élasticité des Capitulations ; ils ont unifié une juridiction qui auparavant était uniquement celle des tribunaux consulaires ; ils ont en général montré un esprit d'impartialité et de justice. Ils ne restent pas moins à la merci de critiques, car le fait qu'ils existent enlève aux tribunaux de l'État égyptien leur droit de juger souverainement toutes les questions qui rentrent dans le ressort d'un État souverain et indépendant.

Les Tribunaux consulaires ne peuvent pas même se justifier par l'œuvre qu'ils ont accomplie, car ils ont trop souvent donné naissance à de véritables scandales en matière de justice. N'ont-ils pas acquitté des étrangers coupables de pires agressions contre les Egyptiens ? D'ailleurs les incompatibilités et les inconvénients sont évidents d'un système qui réserve à différents tribunaux consulaires qui ont différentes procédures, différentes lois, différentes idées de justice et d'impartialité, le soin de juger des procès qui rentreraient peut-être dans le ressort d'un seul tribunal égyptien.

La dernière restriction apportée au pouvoir de l'État égyptien

par les Capitulations est l'interdiction de pénétrer dans le domicile d'un étranger « privilégié » sans l'autorisation consulaire. Il en résulte en vérité une protection pour les malfaiteurs étrangers. La police égyptienne se trouve trop souvent impuissante à réprimer même les agissements illicites d'étrangers, contrebandiers de stupéfiants, ou même des voleurs. L'autorisation consulaire requise n'est obtenue le plus souvent qu'à la suite des formalités compliquées et de longue durée. A peine la police aurait-elle obtenu l'autorisation nécessaire que les malfaiteurs auraient trouvé l'occasion de fuir.

Que de fois n'a-t-on pas vu l'image pitoyable d'un gouvernement incapable par une coutume stupide d'intervenir au service de la paix et de la justice !

Le régime capitulaire est surtout une humiliation inexcusable pour un peuple qui conserve toute sa fierté dans ses capacités et dans ses possibilités. Il ne saurait se justifier que dans un pays où l'ignorance et la xénophobie font de la justice une parodie. Cela n'étant pas le cas en Egypte, notre Gouvernement fera bien d'exiger l'abolition de ces Capitulations qui sont un empêchement à l'essor du pays et de son régime constitutionnel, et de suivre ainsi l'exemple de la Turquie, pays d'origine des Capitulations.

CONCLUSION

Un philosophe arabe dit un jour à une femme de sa connaissance : « Je pourrais vous donner mille preuves de l'existence de Dieu ». La femme, qui ne manquait pas d'esprit, lui fit cette réponse : « Donc, vous en aviez eu mille doutes ! » De notre côté, nous n'avons aucun doute sur les capacités du peuple égyptien, et nous n'avons pas l'intention d'en donner mille preuves. Nous voulons simplement, au terme de cet ouvrage et pour le lecteur français, préciser certains traits du milieu égyptien, particulièrement propre à maintenir l'esprit constitutionnel et à développer la vie parlementaire ; et par là démontrer que le peuple égyptien est à la hauteur des réformes auxquelles nous avons donné notre approbation dans cet ouvrage, et qui sembleraient audacieuses pour un pays moins civilisé que l'Egypte.

Le peuple égyptien est, on le sait, un grand peuple historique. C'est la même race qui, au cours de l'histoire, a rempli son rôle civilisateur et projeté plus d'une fois sur le monde, les lumières de l'esprit et les charmes de l'art ; qui, enfin, comme tout grand peuple, eut à travers les âges de l'humanité, à essuyer des revers aussi grands que ses succès. Malgré quelques éléments qui se sont introduits en lui pendant la période moderne et le moyen âge, le peuple égyptien conserve une remarquable homogénété. Il n'y a pas chez nous la masse informe de races, de croyances, de langues et de castes que l'on trouve aux Indes, ni la confusion de nationalités qui existe en Asie-Mineure et au sud-est de l'Europe. Tous les Egyptiens parlent la même langue qui leur vient de leurs conquérants d'autrefois, les Arabes ; ils ne sont pas pour cela arabes, mais arabisés. La vaste majorité de la population est musulmanne et la « minorité » copte

(ou chrétienne) ne représente pas la dizième partie de l'ensemble. C'est cependant un fait singulier que cette « minorité » n'y figure qu'en tant que communauté religieuse : dans la vie quotidienne on ne voit d'elle aucune trace, car elle se perd dans l'ensemble uniforme de la race égyptienne à laquelle elle appartient. Il n'y a en Egypte ni Musulmans, ni Coptes, mais des Egyptiens. Malgré les tentatives réitérées de l'impérialisme anglais pour compromettre cette concorde nationale, l'union entre les deux éléments constituants du peuple égyptien n'a jamais été aussi puissante : elle ne peut tirer des injustices impérialistes que plus de durée et de solidité. Les Egyptiens ont su s'assimiler le véritable esprit de leurs religions en pratiquant les préceptes de paix et de tolérance religieuse. Et nous pouvons dire — peut-être sans modestie, mais sans crainte de reproches — qu'en aucun pays cet esprit de tolérance ne donne un aussi bel exemple qu'en Egypte. Les partis politiques chez nous n'ont jamais subi l'influence d'une religion quelconque ; il n'y a pas en Egypte une école politique copte et une école politique musulmanne. L'existence de religions différentes n'a pas entraîné une dualité ou une diversité de partis politiques, comme cela se rencontre dans d'autres pays.

Il est en effet trop vrai que, dans les luttes politiques de certaines nations en Occident et en Orient, l'élément religieux n'est pas toujours négligeable. Que cela ne soit pas le cas de l'Egypte, voilà qui ne fait pas l'ombre d'un doute : c'est une vérité presque tangible que n'importe quel observateur ne peut manquer de constater. M. Louis Bertrand, cependant, ne l'a pas constaté, ou s'il l'a constaté, il l'explique mal. « Les Coptes, dit-il, ne marchaient que par prudence ou par pusillanimité... Par crainte des coups, ils se mettent généralement du côté du plus fort. C'est ainsi que beaucoup d'entre eux furent avec les zaghloulistes » (1).

L'explication de M. Bertrand est manifestement d'une simplicité

(1) Louis Bertrand, *Devant l'Islam*, Paris 1926.

étonnante et en somme n'explique pas grand'chose. Car, même si l'on admet que toute une partie du peuple, comme les Coptes, peut se ranger du « côté du plus fort », « par crainte », il faut s'imaginer qu'il s'agit non d'une section importante d'un grand peuple, mais d'une bande de poltrons qui ont perdu leur âme et leurs opinions personnelles pour devenir des monstres humains. L'opinion publique égyptienne a choisi parmi ces hommes des leaders qualifiés pour la représenter ; il faut donc croire que ces monstres humains soient si habiles qu'ils ont su se placer à la tête même de l'opinion qui, d'après M. Bertrand, leur inspire tant de craintes. Non, les Coptes sont aussi sincères dans leurs visées nationales que le peuple lui-même, dont ils forment une partie inséparable. S'ils n'étaient pas sincères, leur hypocrisie aurait attiré l'attention, non de M. Bertrand, mais du peuple égyptien lui-même. Abraham Lincoln, que nul ne dépassa dans l'art de prendre et de traiter les hommes, résuma le résultat de ses expériences dans la phrase célèbre : « Vous pouvez duper pendant un certain temps un peuple entier, ou quelques personnes, tout le temps, mais vous ne réussirez jamais à duper tout le monde, tout le temps ».

Les considérations de race ont encore moins d'influence sur la politique générale du pays que les considérations de religion. Il existe en Egypte une autre « minorité », mais c'est une « minorité » raciale : nous faisons allusion aux Egyptiens d'origine turque, albanienne ou circassienne. Ils ne sont pas nombreux, mais parmi eux se trouve un nombre considérable d'hommes marquants. Les Anglais prétendaient, à une certaine époque, s'appuyer sur eux ; et pour cela on leur attribuait souvent des tendances absolutistes. Mais, ils ne tardèrent pas à sortir de l'isolement où ils se trouvaient, par des mariages fréquents avec l'élément égyptien originel, et par l'habitude qu'ils prirent de se conformer aux mœurs du pays. Ils n'ont pu troubler le caractère homogène du peuple égyptien dont ils sont devenus aujourd'hui un élément indivisible.

La facilité avec laquelle les éléments étrangers peuvent s'absorber

dans le peuple égyptien est un trait fondamental de notre caractère propre ; par là, l'Egyptien peut se vanter de n'avoir aucune haine contre l'étranger. Si les circonstances l'obligent à résister aux prétentions agressives de l'étranger, cela tient non pas à sa xénophobie, mais à son patriotisme : l'Egyptien ne vise pas l'étranger, mais il défend ses droits en résistant à la domination des autres. Qu'y a-t-il de plus clair pour traduire cette mentalité que notre devise nationale, « Libres chez nous, hospitaliers pour tous » ?

Au sein de la société égyptienne, à cause peut-être de notre homogénéité, on ne trouve pas cette distinction brutale de classes qui a valu à l'Europe tant de misères. Il n'y a pas comme ailleurs une aristocratie d'origine étrangère et qui jusqu'à présent se détache encore du peuple (telle que l'aristocratie d'origine normande en Angleterre) : les Egyptiens d'origine turque ont, non seulement perdu toute prétention de supériorité en devenant une partie du peuple, mais ils ont eux-mêmes pris une part active à toutes les manifestations de la vie populaire. Ceux parmi eux qui appartiennent à la bourgeoisie terrienne n'ont rien qui puisse les distinguer des bourgeois originaires du pays. Ils sont tous membres d'une grande famille agricole avec laquelle tout Egyptien a des attaches de part ou d'autre. La distance qui les sépare des membres plus modestes de la société est donc illusoire. Certes, la richesse de certains individus peut les amener à se condirérer comme des aristocrates ou même à évoquer la mémoire plus pittoresque que réelle d'un illustre ancêtre : mais en dehors de ces exceptions qui sont les produits d'un milieu de plus en plus artificiel, les tendances égalitaires du peuple égyptien n'en sont pas moins évidentes.

Le seul obstacle sérieux à ces tendances égalitaires, qui affermissent l'esprit de civisme et le respect de la Constitution, était en réalité le contrôle britannique. Les dirigeants anglais d'autrefois ne dissimulaient jamais leurs craintes des institutions représentatives : ils voulaient pour cela donner à la bureaucratie un prestige qui ne correspondait point à sa valeur réelle. Lord Cromer, le grand repré-

sentant britannique en Egypte, se plaisait à dire que la politique d'enseignement public devait se borner à faire des Egyptiens des fonctionnaires. C'est ainsi que naquit une catégorie de fonctionnaires qui ne tarda pas à se donner l'air d'une classe isolée du reste du peuple. Avec l'avènement de la vie parlementaire en Egypte, l'esprit bureaucratique est évidemment en pleine décadence. Il en subsiste pourtant des traces qui sous la pression d'une opinion éclairée vont sûrement disparaître.

D'un autre côté, l'élite, proprement dite, ne cesse point d'augmenter en nombre et en qualité. Il y a des missions scolaires égyptiennes partout en Europe et les étudiants qui suivent l'enseignement supérieur en Egypte n'ont jamais été aussi nombreux qu'en ce moment. Soit par l'effet du mouvement politique, soit par l'effet des forces que l'histoire elle-même est souvent incapable d'expliquer, on constate dans l'Egypte d'aujourd'hui, une renaissance intellectuelle et morale.

Les Anglais, de leur côté, ne contribuaient à cette renaissance que par une politique d'indifférence, voire d'hostilité vis-a-vis de l'enseignement. Sir Valentine Chirol, un impérialiste anglais connu, n'hésite pas à reconnaître cette triste vérité : *L'enseignement en Égypte*, écrit-il, *est le plus grave de nos échecs* (1). Le Gouvernement égyptien s'efforce de tirer le pays de ce marais dans lequel une politique d'avidité l'avait plongé. Mais il ne faut pas exagérer l'étendue de malheur. Le fellah (paysan) égyptien, même illettré, possède une tournure d'esprit qui le rend susceptible de suivre un mouvement politique ou même de le mener : on voit très souvent dans les villages égyptiens des groupes de fellahs écoutant attentivement la lecture d'un journal par un camarade sachant lire et écrire. Les récentes élections législatives ont démontré une fois pour toutes, l'intérêt que portent les fellahs aux problèmes politiques : ils ont voté en très grand nombre, parfois presqu'à l'unanimi-

(1) Sir Valentine Chirol, *The Egyptien Problem*, p. 221, Londres 1920.

té, en donnant leurs préférence non pas aux personnes des candidats, mais à des principes politiques généralement zaghloulistes. Nos fellahs ont prouvé par là leurs capacités et surtout leurs possibilités d'avenir. On peut se fier à leur désintéressement et à leur bon sens pour donner le jugement électoral qui, dans la crise que nous traversons, répond en général aux intérêts du pays, Ceci confirme une théorie que les anti-démocrates ne peuvent jamais comprendre et d'après laquelle la nation possède un instinct lui permettant de se défendre au moment du danger. Cependant, ce n'est pas le fellah, mais l'élite du peuple qui se charge de la mise en vigueur d'une politique nationale. Le rôle capital des élites dans les civilisations modernes apparaît trop évident pour avoir besoin d'être démontré. « Nations civilisées et peuples barbares renferment une même moyenne d'unités médiocres, la vraie supériorité des premiers provient uniquement de l'élite qu'elles contiennent » (1). Et l'élite égyptienne est en mesure, comme nous l'avons vu, d'épargner à l'Egypte le reproche de nation barbare. M. Georges Clemenceau disait déjà en 1882 : « Cette race dont nous voyons des échantillons remarquables parmi nous, dans nos écoles, est une race docile, susceptible de travail et d'application. On ne viendra pas dans cette tribune, on ne viendra pas dans le Parlement de la République dire que ces hommes sont incapables de s'affranchir » (2).

Le mouvement national de 1919 auquel nous avons fait allusion dans cet ouvrage a rappelé au monde toutes les possibilités du peuple égyptien. Ce fut une véritable révolution nationale qui prit son point de départ à l'époque où le grand Méhémet-Ali fonda l'esprit national égyptien.

C'est de cette Révolution qu'est née la Constitution égyptienne. Dans cette Révolution et dans cette Constitution, les idées de justice,

---

(1) Gustave Le Bon, *La Révolution Française et la psychologie des révolutions*, Paris 1920.

(2) Discours au Parlement français, 19 juillet 1882.

de progrès social et de liberté dont la France continue à être la propagatrice infatigable dans le monde, ont trouvé leur écho. Et cette influence morale et intellectuelle de la France ne peut que resserrer davantage les sympathies franco-égyptiennes qui ont des fondements trop solides et trop anciens pour qu'il soit besoin de souhaiter leur féconde continuation.

La Révolution égyptienne a eu un résultat plus durable encore. Elle a transformé l'idéalisme du peuple entier. Elle a réorganisé une opinion publique qui s'intéresse profondément à l'évolution du pays. Elle a fortifié l'influence des partis et de la Presse ; et par-dessus tout, elle a donné à la personnalité déjà dominante du grand tribun national, Zaghloul pacha, une force lui permettant d'effectuer une fusion de divers partis devenus ainsi les représentants unis de toute une nation, devant le danger commun. C'est ainsi que lorsque la vie parlementaire fut suspendue, les forces réactionnaires qui avaient voulu mettre fin à la Constitution, durent s'incliner, sans dignité, devant cette force de l'opinion publique dont Zaghloul pacha est à la fois le serviteur et l'inspirateur.

La Révolution de 1919 ne fut donc pas une révolte locale comme nous en voyons de tristes et éphémères exemples dans la vie quotidienne des nations dites arriérées. Elle a des antécédents, comme elle a et comme elle aura des conséquences, dont la profondeur et l'étendue sont immenses. Sans cet esprit du peuple égyptien il n'y aurait point une âme nationale égyptienne ; les Egyptiens ne seraient point des citoyens, mais des *indigènes*, ou, selon l'expression anglaise, des *natives*. Le peuple égyptien a démontré au monde que loin de mériter cette appellation humiliante *d'indigène* qu'on donne généralement aux habitants des pays arriérés, il est capable de mener à bien une politique dont l'esprit de décision n'exclut nullement la sagesse.

Certes, notre Parlement est encore dans la phase initiale de sa formation, mais il est à signeler qu'une grande partie des parlementaires avaient déjà participé activement à la vie publique et

cette expérience leur épargne d'être de simples novices dans les affaires publiques. Parmi ces parlementaires, il y a ceux qui poursuivent ou poursuivaient une honorable carrière dans la magistrature ou dans le barreau ; institutions qui, d'après l'aveu d'un jurisconsulte anglais de tendances réactionnaires, Sir W. Brunyate, peuvent être classées parmi les meilleurs organismes judiciaires du monde. Il y a encore des membres du Parlement qui avaient siégé dans les assemblées législatives d'autorité restreinte que les Anglais avaient fondé avant la guerre. Il y a enfin ceux que l'injustice impérialiste obligeait à réclamer les droits de l'Egypte en Europe, notamment à la Conférence de la Paix, à Versailles. Toutes ces circonstances ont sans doute donné aux représentants du peuple égyptien une expérience de la vie publique qui explique la marche normale, par moments même brillante, du parlementarisme en Egypte.

La représentation actuelle du peuple pourrait donner lieu ordinairement à des divergences fondamentales sur la politique, sur les questions sociales, sur les relations entre l'État et la religion ; à cause de notre position délicate vis-à-vis de l'Angleterre ces divergences ne paraissent pas au grand jour. En vérité, nos représentants ne sont unanimes que sur un point : les revendications nationales auprès de l'Angleterre (1). Cependant, nos partis politiques en géné-

---

(1) Les partis politiques en Egypte sont : le parti zaghlouliste (ou Wafd), le parti libéral constitutionnel, et le parti national. On peut y ajouter avec une générosité exagérée, le parti de l'Union.

Il est certain que sous un régime complètement indépendant, et, où le problème de nos relations avec les Anglais ne se posera plus, une révolution se produira dans la composition et l'orientation politique de ces partis. Le Wafd, organisation transformée actuellement en parti politique, fut élu en 1918 par le peuple d'une manière extra constitutionnelle (en l'absence des institutions constitutionnelles) pour représenter l'Egypte et ses revendications nationales auprès de la Conférence de la Paix à Versailles. Ce parti, dont le chef est Zaghloul pacha, a pu recueillir des majorités écrasantes aux élections législatives récentes ; il réclame l'indépendance complète de l'Egypte par tous les moyens pacifiques. Grâce à l influence prépondérante de son chef et à son caractère national et représentatif, le Wafd s'est distingué par ses réclamations incessantes de nos droits nationaux ; mais il accepte une Alliance avec l'Angleterre qui respectera les intérêts légitimes des deux pays.

ral se divisaient simplement sur les méthodes que notre politique devait employer vis-à-vis de l'Angleterre, mais se trouvaient d'accord sur le caractère essentiel de cette politique. Avec la suspension du Parlement, cette division entre les partis ne trouvait plus de raison d'être ; et pour restaurer la Constitution une entente fut conclue entre les partis qui aboutit à la formation d'un Ministère d'union nationale, le Cabinet actuel.

Il faut donc attribuer l'absence des partis ou d'opposition non pas à l'inexpérience qui se manifesterait au sein de nos délibérations parlementaires, mais à la situation particulière de l'Egypte ; le défaut d'opposition officielle prouve que nous ne sommes pas disposés à imiter aveuglément n'importe quelle institution préconisée par tel ou tel auteur de droit constitutionnel sans étudier à fond les particularités de notre milieu politique. Pendant la période qu'il vient de traverser, le Parlement s'est conduit, selon l'heureuse expression de Zaghloul pacha, dans un discours à la Chambre, « non pas en censeur soupçonneux, mais en contrôleur impartial et confiant du gouvernement ».

Le Gouvernement actuel, que préside avec une haute compétence Adly Yeghen pacha, a du moins ceci de distinctif : il n'est pas fondé sur la crainte, qui se transforma, sous les Anglais, en haine et en révolte. Il fut créé par tout un peuple se sentant menacé de perdre les droits constitutionnels qu'il avait acquis au prix de tant de sacrifices.

Le parti libéral constitutionnel qui dispose de plus d'un huitième d'une Chambre de 214 députés réclame aussi l'indépendance complète de l'Egypte. Il s'est acquis la réputation de préconiser une politique de rapprochement avec l'Angleterre que le Wafd jugeait prématurée ; c'est grâce aux démarches du parti libéral que l'Angleterre fut amenée à faire la Déclaration du 28 février 1922. Le parti national, qui dispose de six membres, représente le nationalisme intégral : il n'accepte aucune négociation avec l'Angleterre avant l'évacuation de l'Egypte. Il n'est pas disposé à la conclusion d'un Traité d'alliance avec l'Angleterre. Le parti de l'Union dispose d'un membre solitaire à la Chambre des députés ; le parti est surtout connu pour avoir contribué à suspendre la vie parlementaire en Egypte.

« Une forme de gouvernement, dit Napoléon, qui n'est pas le produit d'une longue série d'événements, de malheurs, d'efforts, d'entreprises de la part d'un peuple, ne prendra jamais racine ». Pour ces raisons, notre Gouvernement en dehors des personnalités qui le composent, doit durer et va durer pour accomplir son œuvre de liberté et de reconstruction nationale.

Nous avons signalé dans cet ouvrage les défauts de notre Constitutiond dont une révision contribuerait, selon nous, à empêcher un retour au régime dictatorial. Le peuple et son Roi armés d'une Constitution libérale et d'un Gouvernement national pourront parer aux difficultés et écarter les dangers réactionnaires qui les menacent.

En vérité, il y a sur la scène politique de l'Egypte deux grandes forces qui sont encore pour le moment en conflit :

Le peuple et son Roi d'une part, et l'ingérence étrangère d'autre part.

Laquelle de ces deux forces triomphera ?

Nous avons trop de foi dans les capacités de notre peuple pour laisser percer quelque équivoque dans notre réponse.

L'Egypte, en luttant par des moyens pacifiques contre les obstacles à son progrès constitutionnel et national n'entreprend point une lutte destructive : elle entend continuer cette lutte même après la reconnaissance effective de son indépendance. Et elle a la volonté non seulement de lutter, mais de vaincre.

VU :
Le Président de la thèse,
M. DESLANDRES.

VU :
Le Doyen,
M. VIGNES.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Dijon, le 21 janvier 1927.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

BIBLIOGRAPHIE

ANSON W. R. — *Loi et Pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, (édition française), Giard et Brière, Paris, 1903.

**ARABI M. – *Cours de droit administratif égyptien*, Faculté royale de droit, Le Caire.

BERTRAND L. — *Devant l'Islam* (7e édition), Plon-Nourrit et Cie, Paris, 1926.

BRUNET R. — *La Constitution allemande du* 11 *août* 1919, Paris, 1921.

BRYCE J. — *Les Démocraties modernes* (édition française), Payot, Paris, 1924.

CHIROL V. — *The Egyptian Problem*, Macmillan, Londres.

CROMER (Lord). — *Modern Egypt*, Macmillan, Londres.

DICEY A.-V. — *Introduction à l'étude du Droit constitutionnel* (édition française), Giard et Brière, Paris, 1901.

EASTWOOD E.-A. — *A Brief Introduction to Austin's Theory of Positive Law and Sovereignty*, Sweet and Maxwell, Londres.

ESMEIN A. — *Eléments de Droit constitutionnel* (septième édition), recueil Sirey, Paris, 1921.

HAURIOU M. — *Précis de Droit constitutionnel*, recueil Sirey, Paris, 1923..

HERVIEU H. — *Les ministres, leur rôle et leurs attributions*, L. Larose, Paris, 1893.

*IBRAHIM W, — *La nouvelle Constitution de l'Egypte*, Librairie de Jurisprudence ancienne et moderne, Paris, 1925.

**KAMHA A. et SAYED A. — *Justice et administration en Egypte*, Librairie Al-Hilal, Le Caire.

Le Bon G. - *La Révolution française et la psychologie des révolutions*, Ernest Flammarion, Paris.

Maurras C. — *Enquête sur la monarchie* (édition définitive), Nouvelle Librairie Nationale, Paris, 1925.

*Osman A. — *Le Mouvement constitutionnel en Egypte et la Constitution de* 1923, Jouve et Cie, Paris, 1924.

*Sabry M. — *La genèse de l'esprit national égyptien*, (1863-1882), Thèse Paris, 1924.

*Sabry M. — *La question d'Egypte*, Association égyptienne, 8 rue Danton, Paris, 1920.

Recueils des lois constitutionnelles et électorales égyptiennes, etc...

Procès-verbaux des séances du Parlement égyptien.

Journaux égyptiens, etc... etc...

* *Ouvrage égyptien de langue française.*

** *Ouvrage égyptien de langue arabe.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE

Exposé très sommaire de la Constitution
et de la Loi électorale égyptiennes

CHAPITRE I. — Dispositions diverses de la Constitution 13
CHAPITRE II. — Le pouvoir exécutif 16
CHAPITRE III. — Le Corps électoral. 22
CHAPITRE IV. — Le Parlement 27
CHAPITRE V. — Le Pouvoir judiciaire 32

DEUXIÈME PARTIE

Principaux défauts de la Constitution
par rapport à son application
et des remèdes à y apporter.

CHAPITRE I. — Des empiètements de l'exécutif sur le législatif.. 35
CHAPITRE II. — Des garanties de la Constitution 56
CHAPITRE III. — De l'insuffisance des lois prévues par la Constitution 65

TROISIÈME PARTIE

Une sauvegarde du régime égyptien
et un obstacle au progrès constitutionnel :
La monarchie parlementaire et l'intervention étrangère.

Chapitre I. — Des avantages en Egypte de la monarchie parlementaire 73
Chapitre II. — Conciliation de la souveraineté nationale avec le mode d'établissement de la Constitution égyptienne et la forme monarchique de l'Etat 85
Chapitre III. — L'occupation britannique et la Déclaration du 28 février 1922..... 91
Chapitre IV. — Les Capitulations Etrangères..... 102

Conclusion 109
Bibliographie 119

IMPRIMERIE BERNIGAUD ET PRIVAT, DIJON